



HOUSE OF COMMONS
CANADA

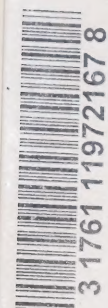
**RESTORING THE HONOR OF THE RCMP:
ADDRESSING PROBLEMS IN THE
ADMINISTRATION OF THE RCMP'S PENSION AND
INSURANCE PLANS**

**Report of the Standing Committee on
Public Accounts**

**Hon. Shawn Murphy, MP
Chair**

December 2007

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION



3 1761 11972167 8

CA1
XC16
-2007
R23



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**RESTORING THE HONOR OF THE RCMP:
ADDRESSING PROBLEMS IN THE
ADMINISTRATION OF THE RCMP'S PENSION AND
INSURANCE PLANS**

**Report of the Standing Committee on
Public Accounts**



**Hon. Shawn Murphy, MP
Chair**

December 2007

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

CHAIR

Hon. Shawn Murphy

VICE-CHAIRS

Jean-Yves Laforest

David Sweet

MEMBERS

David Christopherson

Brian Fitzpatrick

Mark Holland

Hon. Charles Hubbard

Mike Lake

Marcel Lussier

Pierre Poilievre

John Williams

Borys Wrzesnewskyj

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Hon. Carolyn Bennett

Robert Bouchard

Cheryl Gallant

Gerald Keddy

Hon. John McKay

Joe McGuire

Louis Plamondon

Yasmin Ratansi

Hon. Bryon Wilfert

CLERK OF THE COMMITTEE


Justin Vaive

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Alex Smith

Lydia Scratch



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119721678>

THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(3)(g), the Committee has studied Chapter 9, Pension and Insurance Administration — Royal Canadian Mounted Police of the November 2006 Report of the Auditor General of Canada and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
STATUS REPORT	4
DISCLOSURE OF WRONGDOING	7
Uncovering wrongdoing in the administration of the pension plan	7
Reprisals	9
Improving Procedures for Disclosing Wrongdoing	12
OUTSOURCING OF THE ADMINISTRATION OF THE PENSION PLAN	21
Nepotism and Contracting Irregularities	21
Training	25
Post-employment rules	27
Reporting to Parliament	30
OUTSOURCING OF THE ADMINISTRATION OF THE INSURANCE PLAN	32
Treasury Board Authority	34
DISCIPLINE	36
Process for Dismissal	40
Code of Conduct Time Limitation	42
EXTERNAL REVIEW	43
Criminal Investigation	43
Civilian Review	47
ACCESS TO INFORMATION	51
Processing the Requests	51
ETHICS	54
Ethical Culture	55

Ethics Advisor	58
GOVERNANCE	60
PUBLIC INQUIRY	63
Background	63
Unresolved Concerns	64
CONCLUSION	65
KEY FINDINGS.....	68
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	71
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	79
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	85
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS	87
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE NDP	89
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	91

RESTORING THE HONOR OF THE RCMP: ADDRESSING PROBLEMS IN THE ADMINISTRATION OF THE RCMP'S PENSION AND INSURANCE PLANS

INTRODUCTION

The Royal Canadian Mounted Police, commonly referred to as the RCMP, is a Canadian institution and icon. The distinctive red serge uniform is instantly recognized around the world. Since its establishment in 1873, the RCMP has built a strong reputation for its excellent police work and its high standards of ethical integrity. The RCMP's 25,000 regular members and civilian staff are highly dedicated and provide a vital contribution to the safety and well-being of Canadians.

Unfortunately, the hard-earned reputation of the RCMP has been put at risk by the improprieties of a select few. In 2003, allegations arose within the RCMP of fraud and abuse during the outsourcing of the administration of the force's pension and insurance plans. This soon led to an internal audit, a criminal investigation, and disciplinary proceedings.

In November 2006, the Office of the Auditor General tabled an audit that examined whether the RCMP had responded adequately to the findings of its internal audit and the subsequent investigation by the Ottawa Police Service. The Public Accounts Committee began its own study into the matter with a hearing on this audit. The Committee soon heard from several witnesses who detailed far more troubling allegations than the concerns laid out in the audit report. This led the government to appoint an independent investigator, and the Committee to conduct its own detailed examination. During the course of its extensive study, the Committee held 15 public meetings with 61 different witnesses.

This report represents the culmination of these hearings by outlining the Committee's findings and recommendations. It does not contain an exhaustive outline of evidence presented to the Committee.¹ Instead, the report discusses numerous important issues that arose during the hearings. What follows is a brief summary of these issues.

1 More details about the events raised in this report can be found in the report of the Office of the Independent Investigator, and the audit conducted by the Office of the Auditor General. Office of the Independent Investigator into RCMP Pension and Insurance Matters, *A Matter of Trust*, June 2007 (the Brown Report); Auditor General of Canada, November 2006 Report, *Chapter 9: Pension and Insurance Administration — Royal Canadian Mounted Police*. In addition, numerous documents were tabled with the Committee by the various witnesses. More information about this documentation can be obtained from the Clerk of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts.

The Committee's study began with a hearing on the audit conducted by the Office of the Auditor General. The RCMP agreed with the Auditor General's recommendations and committed to implement them. As considerable time has passed since the completion of this audit, a status report would help inform the Committee and the public about what progress has been made to implement the recommendations.

The various audits and investigations would not have occurred if not for the dedication of several RCMP employees who fought to bring wrongdoing in the administration of the pension plan to light. However, these individuals were not commended for their efforts, and instead they suffered reprisals. Rather than encouraging the disclosure of wrongdoing, senior management in the RCMP created a culture of fear and mistrust. The RCMP has committed to change its culture and practices with respect to the disclosure of wrongdoing, but it needs to make sure that the procedures in place for disclosing breaches of the RCMP Code of Conduct are consistent with those required under the new *Public Servants Disclosure Protection Act*.

Improprieties began when the RCMP moved to outsource the administration of its pension plan, and the problems were numerous. The options outlined in the business case for outsourcing were prepared by the eventual winner of the contract; normal staffing procedures were circumvented in favour of nepotism; and Consulting and Audit Canada was used to make directed contracts, engage in contract splitting, and backdate contracts for work already performed. Additionally, one firm, Abotech, was used as a shell to circumvent post-employment rules and direct contracts to former public servants. The RCMP needs to ensure that its employees have adequate training in contracting, and the government needs to examine ways to better enforce the post-employment rules.

In addition to its pension plan, the RCMP decided to outsource the administration of its insurance plans. Initial work was carried out by the underwriter of the insurance plans, Great-West Life, but as it believed it could not do the work, Great-West Life was persuaded to act as a go-between for payments to Morneau Sobeco, which had won the contract to administer the pension plan. As this contract circumvented the normal contracting process, it should be open to competition at the earliest possible date. The Committee also heard allegations of funds being improperly moved from the insurance plans to the pension plan, as well as the inappropriate alteration of meeting minutes in order to provide approval for this transfer.

The two individuals at the RCMP, Jim Ewanovich and Dominic Crupi, primarily responsible for the irregularities in the administration of the pension and insurance plans eventually lost their jobs. However, they remained on the RCMP payroll for many months after the internal audit brought those irregularities to light. The Treasury Board Secretariat needs to examine ways to make it easier for government departments to dismiss immediately public servants found guilty of gross misconduct. No other individuals were disciplined because the RCMP waited too long to begin its disciplinary proceedings. Compelling Appropriate Officers to act on any Code of Conduct violation in the prescribed

time-limit would help ensure that in the future RCMP members are held to account for their actions.

The RCMP received two requests under the *Access to Information Act* for the internal audit and the Ottawa Police Service summary report. While requests are normally supposed to be processed within 30 days, it took the RCMP almost a year to release information to the requesters. The documentation was sent twice for a legal opinion, and it was sent for comment to an individual named in the police report. The RCMP needs to take more care to ensure that it handles of access to information requests in a timely manner and avoid the perception of a conflict of interest. However, the RCMP's Access to Information Branch needs to have senior management support and sufficient resources in order to process the large number of requests received.

The Ottawa Police Service (OPS) led a criminal investigation into improprieties in the administration of the pension plan. However, it took significant prodding for the investigation to commence; the investigation staff was composed primarily of RCMP members who were working out of RCMP facilities; a memorandum of understanding between the OPS and the RCMP had the senior OPS investigator report to a RCMP officer, Assistant Commissioner David Gork, and there were allegations that the insurance portion of the investigation was stopped prematurely. The Independent Investigator, David Brown, concluded that the investigation was not independent. External civilian review can help to ensure that police investigations are conducted in conformity with the law and standards of propriety. However, the Commission for Public Complaints Against the RCMP does not the authority to initiate its own reviews, and is also constrained in its access to information held by the RCMP. Enhancing the Commission's powers would allow it to conduct more thorough reviews of the RCMP's policies and practices.

The RCMP's normally high ethical standards were violated in this case. Unfortunately, RCMP senior management allowed an ethical culture to develop which discouraged the disclosure of wrongdoing and did not hold individuals to account for unethical behaviour. This has led to a crisis of confidence amongst the RCMP rank and file members. While the RCMP does have an Ethics Advisor responsible for promoting ethical standards of behaviour, it is part of the hierarchical management structure; the RCMP needs a more independent voice on ethical matters. An independent ethics advisor would ensure that accountability for ethical behaviour is imposed by, and in some instances, imposed upon, senior management.

The wide array of problems uncovered during this study indicates that the RCMP suffers from serious management and administrative shortcomings. Ordinarily, deputy ministers, under the direction of their ministers, are responsible for departmental administration. While the Commissioner of the RCMP is under the direction of the Public Safety Minister, the principle of police independence has meant that ministers have taken a hands-off approach to all aspects of the RCMP operations and administration, which, as this case demonstrates, has not served the RCMP well. Modifying the governance

structure of the RCMP by having a civilian police accountability board would help provide more oversight to the RCMP.

Shortly after it began its study, the Committee realized that it was not the best venue for a full investigation of the issues involved, and the Committee adopted a motion calling for a full public inquiry. Unfortunately, the government did not agree with the Committee and instead appointed an independent investigator to examine the issues in private, and subsequently a task force was given a mandate to examine governance and cultural issues at the RCMP. Many members of the Committee continue to believe that a public inquiry is necessary to properly investigate the allegations of wrongdoing. However, the Committee recognizes that the government does not agree with this approach and has followed a different path.

A section entitled “Key Findings” summarises the main points of this report and also takes account of observations that do not necessarily fit into the larger narrative provided here.

STATUS REPORT

The Committee’s study into the administration of the RCMP’s pension and insurance plans began with an audit by the Office of the Auditor General. In November 2006, the Auditor General tabled a report that included a chapter on *Pension and Insurance Administration — Royal Canadian Mounted Police*. At the Committee’s initial meeting to discuss the audit’s findings, Assistant Auditor General Hugh McRoberts described the audit’s objective:

The objective of our audit was to determine whether the RCMP had responded adequately to the findings of its internal audit and the investigation by the Ottawa Police Service. We did not re-audit or re-investigate the allegations of abuse. However, we did examine additional allegations that were brought to our attention during our audit. In addition, we looked at whether the Ottawa Police Service conducted its investigation independently of, and without undue direction or bias by, the RCMP.²

The audit concluded that the RCMP responded adequately to control deficiencies identified in internal audits and the Ottawa Police Service criminal investigation. However, the Office of the Auditor General identified six areas that had not yet been addressed when the audit was completed in October 2006; namely, the RCMP had not yet:

- ensured that the external investigations of its operations are designed to be, and appear to be, independent and unbiased;

² House of Commons Standing Committee On Public Accounts, 39th Parliament, 1st Session, Meeting 41, 3:30 p.m.

- reviewed the amounts charged to the pension and insurance plans, for which little value was provided, and determine whether the plans should be reimbursed or credited;
- provided sufficient internal reviews of business cases that support significant initiatives;
- ensured that it has charging principles in place for its insurance plans, and determine whether amounts charged to the insurance plan accounts should have been paid by the RCMP;
- ensured that the insurance administration contract is competitively tendered; and
- clarified the authority of the RCMP to collect premiums and manage its insurance plans.³

Each of these areas was covered by a recommendation, and the RCMP agreed to all of them. In her first appearance before the Committee, former Commissioner Beverly Busson committed to implement of the recommendations. She said:

As RCMP commissioner, I want to assure this committee that all recommendations stemming from chapter 9 of the Auditor General's report will be implemented. The majority of those recommendations have already been addressed, and corrective measures are being taken to address the few that remain outstanding.⁴

The Committee is encouraged by the spirit of cooperation expressed by Commr. Busson. In fact, the Committee learned that one of the recommendations was addressed during its study. The audit found that over \$1.33 million of unnecessary and wasted expenditures were charged to the pension and insurance plans, but at the time of the audit, only \$270,000 had been reimbursed or credited. Deputy Commissioner Paul Gauvin said:

I can announce today that everything that was charged to the pension fund that should not have been charged has now been cleared out. I had a meeting on Friday with the Deputy Minister of Public Works, who agreed to reimburse half of the remaining balance of the CAC [Consulting and Audit Canada] charges. We've had discussions with

3 Auditor General of Canada, November 2006 Report, Chapter 9: Pension and Insurance Administration — Royal Canadian Mounted Police, paragraph 9.59.

4 Meeting 41, 3:35 p.m.

Treasury Board to reimburse the other half. So now the pension fund is exactly where it should be.⁵

The Committee is pleased that the government has finally taken further steps to reimburse the RCMP members' pension plan. However, this leaves another five areas identified by the Auditor General to be addressed.

The Committee also heard evidence that several RCMP members billed the RCMP for their golf fees at St. Andrews by the Sea while attending a conference by having the fees included in their room charges. D/Commr Paul Gauvin told the Committee that he had reimbursed the RCMP for these costs and had written to others asking them to do likewise.⁶ It is not yet clear if all those who inappropriately received this benefit have reimbursed the pension fund.

It has been over a year since the Office of the Auditor General's work was completed. The RCMP should have been able to make substantial progress on most, if not all of the recommendations. As the Committee accepts and endorses the Auditor General's recommendations, the Committee would like to know what progress has been made to implement them and what remains to be done. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 1

The Royal Canadian Mounted Police provide the Public Accounts Committee a detailed status report by March 31, 2008 on the implementation of the Auditor General's recommendations from the November 2006 Report, Chapter 9. This report should contain confirmation of whether those who participated in the golf game at St. Andrews by the Sea have reimbursed the RCMP pension fund for the benefit they inappropriately received.

Additionally, while the Committee appreciates that efforts have been made to reimburse funds to the pension plan for unnecessary and wasted expenditures, it is concerned about how the amounts owing were calculated with regard to expenses that had been incorrectly charged to the pension plan. D/Commr. Gauvin told the Committee that the RCMP had reviewed all transactions over \$50,000 in order to determine if they should have been charged against appropriations, as opposed to the pension plan.⁷ The RCMP then reimbursed or credited the pension plan by approximately \$3.4 million.⁸ However, it is

5 Meeting 57, 5:55 p.m.

6 Meeting 65, 5:20 p.m..

7 Meeting 41, 4:15 p.m..

8 See Auditor General of Canada, paragraph 9.20.

likely that there were numerous charges below \$50,000 which were also inappropriately charged to the pension plan. This means that potentially hundreds of thousands of dollars owing to the pension plan have not been recovered. While this amount will not have a material affect on ability of the pension plan to meet its obligations, the principle remains the same: money belonging to current and future RCMP retirees was spent on items not related to the administration of the pension plan. As the Committee believes that the pension of RCMP members should be accorded a great deal of respect, it recommends that:

Recommendation 2

The Royal Canadian Mounted Police review all transactions charged against the pension plan in the fiscal years 2000-2001 through 2003-2004, and reimburse any amounts that should have been more appropriately charged elsewhere.

DISCLOSURE OF WRONGDOING

The audit by the Office of the Auditor General looked at whether the RCMP had adequately responded to the findings of an internal audit and a criminal investigation. These audits and investigations would not have come about, however, without the dedication of several RCMP employees. Wrongdoing in the administration of the RCMP's pension plan came to light due to the tenacious work of Staff Sergeant Ron Lewis (who retired from the RCMP in 2004), Chief Superintendent Fraser Macaulay, and Ms. Denise Revine. Unfortunately, reprisals were taken against C/Supt Macaulay and Ms. Revine for their efforts. The Committee also heard that reprisals were taken against Assistant Commissioner, Bruce Rogerson, for exposing a separate matter regarding unethical behaviour in the RCMP. The new *Public Servants Disclosure Protection Act* should make it easier for RCMP members to disclose wrongdoing and be protected from reprisals, but it is important that this Act is consistent with the RCMP's current Code of Conduct procedures.⁹

Uncovering wrongdoing in the administration of the pension plan

In early 2003, Staff Sergeant Ron Lewis, who represented RCMP members as a Staff Relations Representative,¹⁰ received complaints from senior RCMP employees of abuse of authority, nepotism, and misappropriation of pension funds within the human

9 The term whistleblowing is, for the most part avoided in this section, as some believe it has a pejorative connotation, and others believe that disclosing wrongdoing is just part of doing one's job well.

10 The Staff Relations Representatives program is the official labour relations program of the RCMP. Representatives are elected by RCMP members and represent their interests and concerns in discussions with management.

resources branch of the RCMP. He met with and made a formal complaint to Commissioner Giuliano Zaccardelli about these allegations on May 28, 2003. S/Sgt Lewis subsequently made a formal written request for a criminal investigation on June 5, 2003. He says that Commr. Zaccardelli instructed him to do so, which Commr. Zaccardelli denies. (The Committee was unable to determine whose version of events was correct.) Regardless, the Commissioner stopped this investigation on June 25 and ordered an internal audit instead.

In the spring of 2003, independently of S/Sgt Lewis' actions, Denise Revine, a public servant working in the human resources branch under the supervision of Chief Superintendent Fraser Macaulay, was charged with responsibility for conducting an "A base" review of spending within the branch to determine the adequacy of funding and how resources could be best allocated. Shortly after beginning the review, Ms. Revine began to uncover what she believed to be gross mismanagement and possible fraud and corruption in the administration of the RCMP's pension plan. She found that many items charged to the superannuation account and pension fund (collator code N2020) were not directly attributable to delivery of the pension program, such as hospitality costs, gifts to suppliers, language training, and the salaries of employees who did not work on pension administration-related projects. In addition, she uncovered instances of nepotism and favoritism in making appointments, the circumvention of contracting standards and processes, and possible conflicts of interest. The concerns centred on the actions of the Chief Human Resources Officer (CHRO), Jim Ewanovich, and Dominic Crupi, the Director of the National Compensation Policy Centre (NCPC), who were managing the outsourcing of the administration RCMP's pension plan.

Ms. Revine first reported her findings to C/Supt Macaulay in early June 2003, who then took his concerns about the actions of Mr. Ewanovich and Mr. Crupi to Assistant Commissioner John Spice, who was the Ethics Advisor. A/Commr. Spice discussed these concerns with other senior officers, including then Assistant Commissioner Barbara George. She insisted that C/Supt Macaulay relay his concerns to Commr. Zaccardelli. C/Supt Macaulay told the Committee that he was reluctant to take his concerns to Commr. Zaccardelli because they had only begun to collect findings on wrongdoing. Regardless, A/Commr. George took C/Supt Macaulay to meet with Commr. Zaccardelli on June 17, 2003 in order to discuss Ms. Revine's findings. C/Supt Macaulay and Ms. Revine subsequently met with A/Commr. John Spice and those conducting the external audit in late September.

As a criminal investigation did not seem to be forthcoming after the completion of the internal audit in October 2003, S/Sgt Lewis sought Ms. Revine's help in making a formal request in January 2004 to A/Commr. George, who had then been promoted to CHRO, for a criminal investigation. A second criminal investigation was eventually started in March 2004. This delay between the completion of the internal audit and the start of the criminal investigation will be discussed further in the section on external review.

Reprisals

It is abundantly clear that the actions of C/Supt Macaulay and Ms. Revine were fundamental in bringing wrongdoing in the administration of the pension plan to light. However, rather than being congratulated for their diligence and integrity, they both suffered reprisals for their efforts.

In September 2003, A/Commr. George told C/Supt Macaulay that Commr. Zaccardelli had decided that he would be sent off on a secondment to the Department of National Defence. Commr Zaccardelli believed this move was justified because C/Supt Macaulay had not reported his concerns soon enough. Commr Zaccardelli told the Committee, “I determined as Commissioner that he had made a serious error in judgment in not reporting what he had known when he had said he had known it for almost a year and a half.”¹¹ Despite saying that C/Supt Macaulay had made an error in judgment, Commr. Zaccardelli tried to claim that this was done for his own good. Commr. Zaccardelli said, “In my judgment, the removal of Chief Superintendent Fraser Macaulay was part of that – not to punish him, but to reconstitute what should be done and improve it, and also to give him an opportunity to get out of there and to grow from there.”¹² According to Commr Zaccardelli, “There are no punishment transfers in the RCMP ... I have never, ever transferred anyone or directed anybody to ever be transferred for a punishment purpose.”¹³

The Committee cannot accept Commr Zaccardelli’s position because it strains all credulity. It is not possible to send someone off on secondment against his will for “an error in judgment” without that rightly being perceived as a punishment. As C/Supt Macaulay said, “for me, being removed from my position was a punishment and a clear message to others.”¹⁴ Commr Zaccardelli tried to claim that he was not pleased because C/Supt had not told him soon enough about his concerns about Jim Ewanovich, but C/Supt Macaulay could not have had firm evidence of wrongdoing in the administration of the pension plan until Ms. Revine undertook her review in June 2003. Moreover, it is not relevant when C/Supt Macaulay knew about the wrongdoing. The more pertinent issue was how to investigate the problem further in order to hold those responsible to account. Also, S/Sgt Lewis told Commr Zaccardelli of allegations of wrongdoing — harassment and abuse of authority — by Mr. Ewanovich in late 2001, but Commr Zaccardelli took no action at that time. It seems odd to place responsibility on C/Supt Macaulay for something that should have been widely known by senior management (Mr. Crupi was chastised for his hiring practices and had his contracting privileges revoked long before Ms. Revine’s review).

11 Meeting 49, 6:20 p.m..

12 Ibid.

13 Ibid., 4:35 p.m.

14 Meeting 46, 3:40 p.m.

The Committee strongly believes that the former Commissioner's actions with respect to C/Supt Macaulay were highly inappropriate, if not suspect. Commr Zaccardelli may have developed his own rationalization that he was somehow benefiting C/Supt Macaulay, but the Committee is led to conclude that it was indeed a punishment transfer, and, as David Brown wrote in his report, "The unfairness of this transfer sent a message throughout the organization that one brings bad news to the Commissioner at one's peril."¹⁵

In February 2004, Denise Revine had the first inkling that her future with the RCMP might be in doubt when she attended a meeting on restructuring in the Human Resources Branch and her name was not on the new organization charts. In April, Rosalie Burton, the Director General of Human Resources Systems and Strategies told Ms. Revine that she no longer had a job in the RCMP; due to budget cuts, Ms. Revine's position was eliminated and she was classified as a surplus employee. Ms. Burton told the Committee that the decision about Ms. Revine had been made prior to her arrival. She said:

On or before September 11, 2003, and prior to my arrival in the acting director general role, 12 individuals had been identified to be declared surplus. One of these employees identified for surplus was Denise Revine, an individual for whom I had not had any line responsibility prior to taking on my new role.¹⁶

However, C/Supt Macaulay was the Director General prior to Ms. Burton, and he did not identify Ms. Revine as surplus. It is not at all clear how Ms. Revine came to be declared surplus. It is clear, though, that the stress of the turmoil took its toll on Ms. Revine's health and she went on extended sick leave in August 2004 and has been working from home since June 2005. She is currently in mediation with the RCMP in order to resolve her employment situation.

The Committee believes that Ms. Revine was quite clearly punished for tenaciously working to reveal wrongdoing in the administration of the pension plan. This view is shared by David Brown, who wrote, "In my view, the desire by certain members of senior management to move Ms. Revine out of the RCMP was satisfied by using the restructuring process in the Human Resources Branch to try to force her out of the organization."¹⁷ However, neither the Committee nor Mr. Brown were able to determine precisely how Ms. Revine came to be declared surplus or who made the decision.

In addition to C/Supt Macaulay and Ms. Revine, the Committee heard from Assistant Commissioner Bruce Rogerson, who said that his career suffered when he tried to prevent wrongdoing by other senior members of the RCMP. According to A/Commr

15 Brown Report, section 1.3.2.

16 Meeting 50, 3:45 p.m..

17 Brown Report, section 3.3.2.

Rogerson, in 2001 he questioned the acceptance of gifts, such as hockey tickets and rounds of golf, by members of the RCMP, including senior officials. He consulted with the Ethics Advisor, who agreed that such behaviour should not be accepted. A/Commr Rogerson took it upon himself to issue an e-mail to senior managers to not participate in this type of activity. He also told them he would initiate a Code of Conduct investigation, but he was overruled by his then supervisor, Paul Gauvin, who saw nothing wrong with such behaviour. The Ontario Provincial Police was subsequently brought in to investigate both this matter and several sole-source contracts. Shortly thereafter, A/Commr Rogerson was told that he was being held accountable for the investigation, and he was eliminated from the senior management team of the RCMP. He was then offered a position which was a staff sergeant's duty call.

While undoubtedly there were others who revealed information in a confidential manner, it is likely that most employees quietly kept their head down and tried to ignore the inappropriate actions of others around them because it was clear that those who attempted to expose wrongdoing were dealt with harshly. (The one person who did not face reprisals was S/Sgt Ron Lewis, but presumably this was because he was Staff Relations Representative, and he retired from the RCMP in 2004.) C/Supt Macaulay told the Committee why more people were not coming forward. He said:

The bottom line is that it was a very clear message to the employees that you don't put your hand up. Did we have the conversation about why other people weren't coming forward? Yes, we did. And it was made very clear to him [Commr Zaccardelli] that nobody was happy and that they didn't trust that anyone was going to do anything.¹⁸

The fact that C/Supt Macaulay, Ms. Revine, A/Commr Rogerson decided to step forward despite a prevailing culture in the RCMP that emphasized loyalty and discipline rather than integrity and honesty, makes their actions that much more commendable. In such circumstances disclosing wrongdoing takes a considerable amount of courage and tenacity. Each of them suffered for speaking out. Within the RCMP their reputation and careers were put at risk, but they also endured adverse effects on their health and personal relationships. The Committee strongly believes that these individuals exemplified the true values of the RCMP: honesty, integrity, professionalism, compassion, respect, and accountability. However, those who subjected these individuals to reprisals expressed the opposite values: a lack of integrity, unprofessional behaviour, and disrespect.

The Committee is pleased to note that former Commr Beverly Busson gave the RCMP's top honour, a Commissioner's Commendation, to S/Sgt Mike Frizzell, S/Sgt Ron Lewis, C/Supt Fraser Macaulay, Ms. Denise Revine, and S/Sgt Steve Walker.¹⁹ On November 21, 2007, the Public Accounts Committee made a report to the House of

18 Meeting 49, 4:35 p.m.

19 See Tonda MacCharles, "High cost of whistleblowing; Five RCMP employees exposed a scandal at the top. Now they reflect on the price they paid," *Toronto Star*, 30 June 2007, Page A15.

Commons commending the actions of the same five individuals, but the Committee also commended A/Commr Bruce Rogerson.²⁰ The Committee is disappointed that the RCMP has not seen fit to restore the reputation and honour of A/Commr Rogerson, even though his integrity and courageous actions led to an Ontario Provincial Police investigation and disciplinary action against numerous senior officials at the RCMP. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 3

The Royal Canadian Mounted Police commend Assistant Commissioner Bruce Rogerson for his efforts to put an end to the acceptance of gifts and hospitality by senior members of the RCMP; that the RCMP restore all people who were demoted or removed to their original positions as promptly as possible, if those who were demoted or removed so wish.

Improving Procedures for Disclosing Wrongdoing

During the time-period in question, there was a Treasury Board Policy in place called Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace. C/Supt Macaulay, Ms. Revine, and A/Commr Rogerson did what they were supposed to do under this policy, which was pursue all internal avenues before contacting the Public Service Integrity Officer. Ms. Revine took her concerns to her superior. C/Supt Macaulay could not do likewise because his superior was implicated; so, he instead took his concerns to the Ethics Advisor. A/Commr Rogerson spoke to his supervisor, who was not supportive, and also contacted the Ethics Advisor. The former Ethics Advisor, A/Commr Spice, told the Committee that there was also the option of going outside the organization. He said:

When I was the Ethics Advisor, I was also the senior officer for internal disclosure on wrongdoing in the workplace. It was a Treasury Board policy. The way the policy was structured — and the RCMP was to apply the policy — if a matter had gone to the level it required and nothing was done, then the next step was to go outside the organization to the public service integrity officer, at that time Mr. Ted Keyserlingk.²¹

Additionally, the previous Treasury Board policy included a prohibition against reprisal. However, A/Commr Spice retired in November 2003 and his replacement, Mike Séguin, had been Dominic Crupi's supervisor. C/Supt Macaulay and Ms. Revine lost the support they would have needed to pursue remedies outside the RCMP, as the paramilitary culture of the RCMP did not, and arguably still does not, encourage exposing internal problems to outsiders.

²⁰ Standing Committee on Public Accounts, *First Report*, 39th Parliament, 2nd Session. November 21, 2007

²¹ Meeting 71, 9:20 a.m.

Unfortunately, the RCMP let these people down. While there was an administrative policy in place for the disclosure of wrongdoing, the RCMP did not adhere to the policy. Not only was there a reluctance to properly investigate the wrongdoing, those who disclosed the wrongdoing suffered reprisals. It was the responsibility of the deputy head, in this case the Commissioner of the RCMP, to enforce the policy. However, Commr Zaccardelli seemed to be more concerned with demonstrating his authority and control over the organization than focusing on discipline for those who engaged in wrongdoing and encouraging others to come forward. He failed to act when S/Sgt Lewis first brought concerns about Mr. Ewanovich to him in 2001 — he shut the first criminal investigation down after only two days — and he seemed reluctant to start another criminal investigation in the face of documented evidence of wrongdoing by the internal audit. In addition, Commr Zaccardelli was personally responsible for temporarily transferring C/Supt Macaulay out of the organization.

The Committee is deeply disappointed in the behaviour of Commr Zaccardelli. As Commissioner, he had a position of trust and leadership, and he failed to live up to the high expectations of such a position of importance. Much of the blame for the RCMP's loss of reputation and morale as a result of this scandal can be placed on the shoulders of Commr Zaccardelli. While the Committee did not receive any evidence that he participated in the wrongdoing, Commr Zaccardelli failed to ensure that all of those involved were held to account by swiftly calling for a detailed investigation and disciplinary action against all wrongdoers. Instead, he looked the other way when allegations of abuse of authority were brought to him in 2001, and he moved those who reported wrongdoing out of their positions so they would not be able to shed further light on the wrongdoing. The Commissioner of the RCMP must lead by example and his or her behaviour must be beyond reproach. Unfortunately, Commr Zaccardelli's behaviour did not meet this standard. The evidence suggests that he was not always guided by the RCMP's values of integrity, honesty, professionalism, compassion, respect and accountability. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 4

The House of Commons denounce the lack of leadership shown by former Royal Canadian Mounted Police Commissioner Giuliano Zaccardelli during the investigation into malfeasance in the administration of the RCMP's pension and insurance plans.

When people see reprisals meted out against those who disclose wrongdoing, they are less inclined to disclose problems themselves. This contributes to an unhealthy culture of fear and mistrust, gives strength to wrongdoers, and encourages others to emulate their inappropriate behaviour. It is not unreasonable to conclude that the leadership style of Commr Zaccardelli contributed to a culture that allowed the wrongdoing to occur. In order to prevent this type of problem from happening again, the RCMP must change its internal culture and practices with respect to the disclosure of wrongdoing.

Former Commr Busson told the Committee how she was trying to encourage more people to come forward. She said:

I've also directed that an employee outreach initiative be developed to provide employees with a channel to report their past and present concerns or complaints to the office of the Ethics Advisor. Internal communication was disseminated to all employees to reinforce the mechanisms and rights available to RCMP employees concerning whistle-blowing and protection.²²

The current Ethics Advisor, Assistant Commissioner Sandra Conlin, told the Committee that 32 people had brought issues to her office since April 25, when Commr Busson announced the outreach initiative. A/Commr Conlin spoke generally about the role of her office and the support she has received from the new Commissioner, William Elliott:

We are working hard to remove any obstacle that would dissuade or prevent RCMP employees from coming forward if they have reason to believe that serious wrongdoings have been committed. Our goal is to put in place policies, and training and communication strategies in order to foster an environment in which employees may honestly and openly raise concerns without fear or threat of reprisal. I wish to inform this committee that the Office of the Ethics Advisor has the full support of Commissioner Elliott and the RCMP senior executive committee. The Commissioner's expectations are that my office will lead efforts to strengthen the climate for ethics and integrity at all levels of the RCMP.²³

In addition to these internal changes, the system for disclosing wrongdoing within the federal government has been changed with the passage of the *Public Servants Disclosure Protection Act*, which came into effect on April 15, 2007. This act requires organizations to name a chief executive who is responsible for establishing an internal mechanism to manage the disclosure of wrongdoing. They also must name a senior officer to receive and review disclosures. The Act specifically prohibits reprisals. It also creates an independent Public Service Integrity Commissioner who can receive disclosures, as well as complaints about reprisals.

The difficulty for the RCMP with the new Act is there are now two regimes for reporting wrongdoing — the first under the RCMP Regulations for reporting breaches of the RCMP Code of Conduct, and the second under the *Public Servants Disclosure Protection Act* for disclosing wrongdoing in the public service.

First, RCMP members are required to report breaches of the RCMP Code of Conduct in accordance with procedures established by the RCMP Commissioner. A member who breaches the Code is subject to disciplinary proceedings under Part IV of the

22 Meeting 52, 3:30 p.m.

23 Meeting 71, 9:15 a.m.

RCMP Act. The obligation to report a contravention of the Code by another member is in itself part of the Code of Conduct; a member who fails to do so is therefore also subject to disciplinary proceedings under Part IV of the Act. In response to a request, the RCMP told the Committee that it did not have an internal policy for reporting breaches of the Code of Conduct.

Second, RCMP members may report “wrongdoing” in accordance with the *Public Servants Disclosure Protection Act*. The Act allows RCMP members to disclose wrongdoing to (1) a designated senior officer (in this case the Ethics Advisor) or a supervisor, in accordance with procedures established by the RCMP Commissioner; or (2) to the Public Sector Integrity Commissioner. A/Commr Conlin told the Committee that as a result of the new Act her office was currently reviewing the RCMP’s policy:

We are working with the Public Sector Integrity Commissioner’s office as well as the SRR [Staff Relations Representatives] program, the RCMP legal services, and the professional standards and external review directorate. We are looking at our existing policies now to ensure that we meet the obligations of the *Public Servants Disclosure Protection Act* and that we have the processes in place to deal with these matters in an efficient and effective manner.²⁴

Until that policy has been finalized, it is not possible to outline the steps that an RCMP member would follow in disclosing wrongdoing under the new Act.

Nonetheless, the existence of multiple disclosure regimes may create certain difficulties. If the RCMP’s internal procedures for reporting breaches of the Code of Conduct (established under the RCMP Regulations) and for disclosing wrongdoing (established under the *Public Servants Disclosure Protection Act*) are significantly different, there may be some confusion as to how to go about reporting problems in the RCMP.

Moreover, RCMP members may feel reluctant to report a wrongdoing directly to the Public Sector Integrity Commissioner if they are uncertain as to whether the wrongdoing is also a breach of the Code of Conduct. This is because they are required to follow special internal procedures established by the RCMP Commissioner in order to report a breach of the Code of Conduct; failure to report in accordance with those procedures is in itself a breach of the Code, subjecting them to disciplinary action under Part IV of the *RCMP Act*. This is particularly problematic as virtually all of the actions that are considered “wrongdoings” under the *Public Servants Disclosure Protection Act*, if committed by a member of the RCMP, could conceivably be treated as a breach of the RCMP Code of Conduct. For example, an RCMP member’s misuse of public funds is a wrongdoing under the Act but also “disgraceful conduct” that “could bring discredit on the Force,” a violation of the RCMP Code. In any event, if RCMP members are reluctant to disclose wrongdoing to a

24 Ibid., 71, 9:30 a.m.

person outside the Force, specifically the Public Sector Integrity Commissioner, then the purpose of covering them under the Act is defeated.

Also, RCMP members may have a legitimate concern that they will be disciplined under Part IV of the *RCMP Act* for not following RCMP internal procedures for disclosing breaches of the Code of Conduct if they choose instead to disclose the matter to the Public Sector Integrity Commissioner. If they are disciplined under Part IV of the Act for not following the internal procedures for reporting breaches of the Code, they may have to wait a long time before they may file a complaint of reprisal with the Public Sector Integrity Commissioner. This is because the *Public Servants Disclosure Protection Act* does not permit an RCMP member to file a complaint with respect to a reprisal where the subject matter of the complaint is already being addressed under Part IV of the *RCMP Act*.

These concerns are not merely speculative. David Brown found that employees “did not know where to go” when problems began to surface, in part because of the confusion created by two different sets of reporting policies (the first, which was never effectively implemented, for disclosing wrongdoings; and the second for reporting breaches of the Code of Conduct, which was an entrenched policy).²⁵

A/Commr Conlin told the Committee that her office is looking at the two disclosure regimes and trying to reconcile their differences. She said:

[W]hat we're looking at is how the new act interacts with the *RCMP Act* and what policies we may need to change to ensure that they meet the new *Public Servants Disclosure Protection Act*. But we already had policy in 2002 with regard to whistle-blower protection and with the reprisal as well. What we need to do now is ensure that it meets all the legal requirements in how it interacts with the *RCMP Act*.²⁶

However, as Mr. Brown noted, the previous situation of two different sets of systems did not work very well. He said, “As I pointed out in my report, merely superimposing a whistle-blower protection system on a system that has a code of conduct violation — that is part of a militaristic or paramilitary organization — doesn't quite work. That interface needs to be worked out.”²⁷ He noted in his report how the chain of command structure and the Code of Conduct procedures do not contain the nuances of a workplace disclosure policy. They can even be used as a weapon in a war of personalities.

The Committee has a number of concerns about the clarity and the interaction of these two systems that it believes should be addressed in any new RCMP framework for the disclosure of wrongdoing, specifically:

25 Brown Report, section 7.4.1.

26 Meeting 71, 10:30 a.m.

27 Meeting 72, 2:40 p.m.

1. As any RCMP policy on the disclosure of wrongdoing cannot require RCMP members to exhaust internal procedures for reporting wrongdoing before having recourse to the Public Sector Integrity Commissioner, RCMP members should be advised that they have the right to report a wrongdoing directly to the Integrity Commissioner if they prefer to do so.
2. RCMP members should not be disciplined for failing to follow the RCMP Commissioner's internal procedures for disclosing breaches of the Code of Conduct if they choose instead to report the incident as a "wrongdoing" to the Public Sector Integrity Commissioner.
3. The RCMP and the Office of the Public Sector Integrity Commissioner should work together to develop a policy that allows the Public Sector Integrity Commissioner to refer to senior officials at the RCMP a disclosure of wrongdoing made to her, if she is of the opinion that the matter should be more appropriately dealt with under Part IV of the *RCMP Act* as a breach of the Code of Conduct.
4. The RCMP should clarify the procedure for imposing disciplinary action against a member who is found to have committed a wrongdoing under the *Public Servants Disclosure Protection Act*,²⁸ as it is not clear how this provision interacts with the RCMP Code of Conduct.
5. RCMP members should be advised that they are now protected from acts of reprisal not only for reporting a wrongdoing under the *Public Servants Disclosure Protection Act*²⁹ but also for reporting breaches of the RCMP Code of Conduct.

With these concerns in mind, the Committee recommends that:

Recommendation 5

The Royal Canadian Mounted Police clarify the procedures for reporting breaches of the Code of Conduct pursuant to the RCMP Regulations and *Royal Canadian Mounted Police Act* and the

28 Section 9 of the *Public Servants Disclosure Protection Act* specifies that that a public servant who is found to have committed a wrongdoing is subject to appropriate disciplinary action, including termination of employment, in addition to and apart from any other penalty provided for by law.

29 The term "reprisal" is defined in the Act as any of the following measures: a disciplinary measure; a demotion; termination of employment, including discharge or dismissal in the case of an RCMP member; any measure that adversely affects the public servant's employment or working conditions; or threatening to take any of these measures (sections 2(1) and 19).

procedures for disclosing wrongdoings pursuant to the *Public Servants Disclosure Protection Act*.

The Committee has an additional concern, which requires a legislative change. As has already been mentioned, an RCMP member is not allowed to file a complaint in relation to any matter that is already the subject of an investigation or proceeding under either: (1) Part IV or Part V of the *RCMP Act* (dealing with discipline, discharge, and demotion); or (2) the provisions of the RCMP Regulations concerning administrative discharge, unless he or she has exhausted every procedure available under the *RCMP Act* and Regulations for dealing with the matter. While these provisions are intended to prevent the duplication of proceedings, they may cause significant delays for RCMP members who wish to obtain a remedy when their employer has taken a reprisal against them.

This could be resolved by amending the *Public Servants Disclosure Protection Act* to allow RCMP members to file a complaint about a perceived reprisal in the same way as any other public servant who is covered by the Act. When a complaint is filed, existing proceedings under the *RCMP Act* could be suspended until the Public Sector Integrity Commissioner has dealt with it. This addresses the problem of duplicate proceedings and would give the Public Sector Integrity Commissioner a right of oversight to ensure that RCMP members are not unfairly disciplined under the *RCMP Act* because they made a disclosure. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 6

The Government of Canada should amend the *Public Servants Disclosure Protection Act* to allow a Royal Canadian Mounted Police member to file a complaint of reprisal with the Public Sector Integrity Commissioner, regardless of whether there are ongoing proceedings under the *Royal Canadian Mounted Police Act*. Furthermore, the Public Sector Integrity Commissioner and the Public Servants Disclosure Protection Tribunal should be provided with the full authority to deal with such complaints.

Recommendation 7

Any *Royal Canadian Mounted Police Act* proceedings against the member should be suspended until the complaint of reprisal has been dealt with under the *Public Servants Disclosure Protection Act*. Moreover, where the complaint is found to have merit, the Public Servants Disclosure Protection Tribunal should have the authority to dismiss or discontinue the *RCMP Act* proceedings.

Recommendation 8

Consequential amendments should be made to the *Royal Canadian Mounted Police Act* to ensure that the *Public Servants Disclosure Protection Act* prevails where an RCMP member files a complaint of reprisal with the Public Sector Integrity Commissioner.

One of the procedures available for RCMP members to appeal disciplinary decisions is to go to the RCMP External Review Committee, which is an independent body with specialized expertise in disciplinary and grievance issues within the RCMP and is established under Part II of the *RCMP Act*. It reviews certain grievances as well as cases of discipline, demotion or discharge of members of the RCMP. In grievance matters, only certain specific questions may be referred to the Review Committee. As far as formal disciplinary measures are concerned, members always have the right to ask that their file be reviewed by the Review Committee if they are not in agreement with a decision resulting from the disciplinary process. However, its powers are limited. Catherine Ebbs, the Chair of the RCMP External Review Committee described these limitations:

The Committee does not have authority to initiate reviews. The cases must be referred to it by the RCMP Commissioner. The Act sets out the types of cases that require committee review. As well, the Committee does not have investigatory powers. ... After consideration of all the issues, the chair of the Committee provides findings and recommendations to the RCMP Commissioner, who is the final decision-maker in the internal process for these cases, as well as to the parties. If he decides not to follow them, the law requires that in his reasons he give an explanation for not doing so.³⁰

In other words, before the Commissioner considers an appeal, he must refer it to the RCMP External Review Committee. However, while the Commissioner is required to take into account the findings and recommendations of the Review Committee in issuing his decision on the appeal; he is not bound by them.

Public servants, on the other hand, may, after exhausting internal grievance procedures, refer to adjudication a grievance related to a disciplinary action resulting in termination, demotion, suspension or final penalty.³¹ Generally, this adjudicative body is composed of one or more members from the Public Service Labour Relations Board. If a grievance is heard by adjudication and the parties can not resolve their difference through mediation, then any decisions of the adjudicator are binding and final.

If the RCMP External Review Committee only has the power to make recommendations to the Commissioner, who is the final decision-maker, the Committee

30 Meeting 71, 2:05 p.m.

31 See Section 209 of the Public Service Labour Relations Act.

wonders what the point of this Committee is. Presumably, it provides labour relations advice to the Commissioner, but this does not provide much of an independent appeal process for RCMP members. Unlike public servants, RCMP members do not have a right of recourse to an independent adjudicative body when appealing disciplinary action that is taken against them. In the interests of fairness and equity, the government needs to strengthen the powers of the External Review Committee. The Public Accounts Committee therefore recommends that:

Recommendation 9

The Government of Canada amend the *Royal Canadian Mounted Police Act* to provide the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee with adjudication powers whose decisions are binding and final.

Notwithstanding any procedures that are in place or will be in place, it is important that the individuals involved are committed to hearing disclosures of wrongdoing and protecting those who wish to disclose. As the former Ethics Advisor A/Commr Spice told the Committee, the integrity of the individuals involved does matter:

You talked about the integrity of the individual, and that's really what it comes down to. You can have policies, you can have legislation, you can have any number of guidelines in place to deal with these sorts of issues, but without people with the integrity to ultimately take those forward to deal with the issue, you can't guarantee this wouldn't happen again. It's very much personnel-centric, if you will.³²

In the RCMP, the integrity and support of the Commissioner is essential. A/Commr Spice put it this way, "at the end of the day, the individual who has to hold people accountable is the Commissioner of the organization. You require his support and acknowledgement of his role to ensure it's effective."³³ While the current Ethics Advisor A/Commr Conlin said she has the full support of the current Commissioner, this is contingent upon the will of that particular person. If the Commissioner should change his mind or if a future Commissioner is not as supportive, then the effectiveness of the disclosure regime could fall apart, as it did under former Commr Zaccardelli. As the Committee would like to have more assurances than just relying upon the goodwill of the Commissioner of the RCMP, the Committee believes that stronger of independent, external review or oversight is required, which will be discussed in later section.

32 Meeting 71, 9:50 a.m.

33 Ibid., 9:40 a.m.

OUTSOURCING OF THE ADMINISTRATION OF THE PENSION PLAN

As with all other government employees, members of the RCMP are entitled to benefits under the RCMP's pension and insurance plans. The RCMP pension plan is a benefit plan to which both members of the RCMP and government contribute. The pension plan is governed by the *RCMP Superannuation Act*. In April 2000, Bill C-78 amended the *RCMP Superannuation Act* so that contributions to the pension fund were to be transferred to an investment board and invested in the financial markets. Since the amendment, the management of the investments is now separate from the administration of the pension plan.

In May 2000, Dominic Crupi transferred from Public Works and Government Services Canada (PWGSC) to the RCMP as the Group Leader in the Pensions and Benefits Policy Group. In September 2001, Mr. Crupi was officially promoted to Director of the National Compensation Policy Centre (NCPC). In this position, Mr. Crupi oversaw the completion of the business case for the outsourcing of the RCMP pension administration. Mr. Crupi's direct supervisor was Mike Séguin; however, the Committee learned through its hearings that Mr. Crupi circumvented the direct line of command and reported directly to Jim Ewanovich, the Chief Human Resource Officer.

After Bill C-78 was passed, the RCMP began to explore the need to outsource the administration of the pension plan because the plan's current database greatly needed to be improved. In December 2001, the Treasury Board approved the RCMP's submission to outsource the administration of its pension plan. The business case, which fully supported outsourcing the pension administration, was written by two consultants hired by Mr. Crupi: Anthony Koziol and Pat Casey, both of whom worked with Mr. Crupi at PWGSC. However, the Office of the Auditor General reviewed the business case that was used to justify the outsourcing of the administration of the pension plan and found that the business case was not a balanced one.

The Office of the Auditor General found that the options for outsourcing listed in the business case were supplied by Morneau Sobeco, the company that would be awarded the outsourcing contract. The Auditor General found that the business case was written in such a way that supported full outsourcing and provided little analysis of any other options for the administration of the pension plan. In addition to the Auditor's findings, the Ottawa Police Service summary report noted that Mr. Koziol and Mr. Crupi both acknowledged that the facts and figures for the models presented in the business case were supplied by Morneau Sobeco. There was no collection of independent data. The RMCP accepted the estimates supplied by Morneau Sobeco without conducting additional reviews.

Nepotism and Contracting Irregularities

In addition to the discrepancies identified by the Auditor General with respect to the original outsourcing of the administration of the pension plan to Morneau Sobeco, several

other investigations found questionable contracting practices. The Ottawa Police Service conducted a criminal investigation on the administration of the pension plans, and identified several significant problems involving the approval of contracts, including nepotism, directed contracting, contract splitting, and dubious dealings with Consulting and Audit Canada.

The various investigations into the administration of the pension plan found that as the NCPC Director, Mr. Crupi ignored normal staffing practices and hired friends and relatives of employees who worked at the NCPC to work on correcting data in the pension database. Most of the staff were hired as summer students; however the Federal Student Work Exchange Program was not used and the summer students were hired at higher than normal rates of pay. Human resources staff at the RCMP told the Auditor General that they allowed Mr. Crupi to hire casual employees on his own rather than following the regular staffing process because of work and time pressures. The Ottawa Police Service investigation found that of 65 casual employees hired by Mr. Crupi, 49 had friends or family that worked for the RCMP. The RCMP has since improved its staffing practices: starting in 2004, the RCMP required that the NCPC's staffing action plan be incorporated into information provided to the Treasury Board Secretariat and reviewed by the Pension Finance Oversight Committee.

The Committee is concerned that the RCMP would allow employees who were completely untrained in the procurement process to engage in nepotism and to establish contracts valued up to \$20 million. That this was going on for as long as it was is especially troubling given that Mr. Crupi's questionable contracting practices were raised in a 2002 briefing note. Shawn Duford, who worked in the Corporate Procurement and Contract Services Directorate of the RCMP, discussed in this note the

questionable contracting practices relating to the pension reform project, and more specifically, related to Mr. Dominic Crupi, the project manager. Mr. Crupi entered into a number of service agreements with CAC totalling more than \$2.5 million. Mr. Crupi does not have the delegation of contracting authority to enter into these agreements.³⁴

According to S/Sgt. Frizzell, this briefing note was brought to the attention of Mr. Crupi's direct advisor, Mike Séguin, the senior procurement personnel in the RCMP and ultimately to Deputy Commissioner Paul Gauvin, the RCMP's Chief Financial Officer. In addition, Jim Ewanovich, the Chief Human Resources Officer who was responsible for the management of the pension and insurance plans, and to whom Mr. Crupi actually reported, was advised of the contracting irregularities and was asked to remove Mr. Crupi's contracting authority. According to D/Commr Gauvin, Mr. Crupi's contracting authority was removed.³⁵ However, as S/Sgt. Frizzell noted, very little came of this briefing note.

34 Meeting 60, 4:30 p.m.

35 Meeting 51, 5:05 p.m.

The Committee wonders why D/Commr Gauvin, the Chief Financial Officer of the RCMP, was unable to completely and conclusively remove Mr. Crupi's signing authority. S/Sgt Frizzell told the Committee that D/Commr Gauvin's removal of Mr. Crupi's signing authority was like "taking my driver's licence away so I can't go to Vancouver and then driving me to the airport."³⁶ He continued by saying:

Somebody from procurement still had an oversight role. Procurement still signed off on all the contracts. What was happening wasn't lost on anyone I spoke to from procurement. It was simply that nobody was doing anything about it.

The Committee was shocked to learn that the Chief Financial Officer of the RCMP was unable to prevent an RCMP employee from engaging in inappropriate contracting practices. Given the import of the position, the Chief Financial Officer of any government organization should put appropriate mechanisms in place to ensure that employees follow accepted contracting policies and procedures, and not try to place responsibility for problems on an outside organization, in this case Consulting and Audit Canada. It was not sufficient to simply take away the contracting authority and then allow Mr. Crupi to engage in contracts through another means. Once a problem had been identified, it was incumbent on the Chief Financial Officer ensure that the problems did not recur, which D/Commr did not do.

In addition to why Mr. Crupi was still able to contract through Consulting and Audit Canada, the Committee is very concerned that Mr. Gauvin did not see the conduct of Mr. Crupi as being his concern. In D/Commr Gauvin's mind, Mr. Crupi was not his responsibility because he worked in Human Resources, not in Corporate Management and Comptrollership. D/Commr Gauvin stated that he could not take any actions against Mr. Crupi because it was "a human resources issue. I'm a financial person and I don't make recommendations on who gets fired and who doesn't."³⁷ The Committee is incredulous that the Chief Financial Officer of the RCMP could not either take action himself or ask others to take action when contracting irregularities were knowingly being conducted.

Despite the recommendations made in this briefing note to the senior procurement personnel in the RCMP and to D/Commr Gauvin, Mr. Crupi still managed to practice directed contracting through his extensive use of Consulting and Audit Canada (CAC). The Committee was unable to determine why Mr. Crupi was still able to use CAC after his contracting authority had been removed. The Committee is troubled that Mr. Crupi purposefully violated contracting rules even while being monitored by employees in the procurement area of the RCMP as was recommended in Mr. Duford's memo.

36 Ibid., 5:10 p.m.

37 Meeting 51, 4:55 p.m.

At the time of the investigation, CAC was part of Public Works and Government Services Canada and its function was to provide faster service than other government contracting and procurement divisions in other departments. CAC was able to provide this faster service because they had staff dedicated to complex procurement. CAC charged a 15% fee on contracts to subsidize the level of service it provided to other government departments.

When Mr. Crupi needed a contractor, he would notify his contact at CAC, Frank Brazeau. Mr. Crupi would identify the need for a contract and the name of the desired contractor. In general, emails from Mr. Crupi to Mr. Brazeau indicated the specific details of the contract, including the desired per diem, the desired type of procurement process, and the statement of work. A review undertaken by KPMG Forensic found that several of the sole source contracts that were tendered under Mr. Crupi's direction were given to contractors who were previously working at the RCMP under contracts previously let by RCMP procurement, such as Anthony Koziol and Pat and Kim Casey. Basically, Mr. Crupi manipulated government contracting rules in order to "employ" a group of his preferred contractors.

KPMG Forensic was asked by PWGSC to conduct a detailed review and analysis of several contracts managed by CAC for the National Compensation Policy Centre. As Greg McEvoy, Associate Partner from KPMG stated:

It is our view that the processes for managing and administering these contracts, when considered in their entirety, did not meet Treasury Board policy. The contracting was not conducted in a manner that would stand the test of public scrutiny in matters of prudence and probity. It did not facilitate access or encourage competition; quite the contrary. It did not reflect fairness in the spending of public funds. In particular, we found evidence of a process to facilitate contracts to desired resources, contract splitting, and contract backdating involving the creation of contracts for work that had already been performed.³⁸

Though Mr. Brazeau defended the work he completed for Mr. Crupi as normal practice for CAC, Shahid Minto from PWGSC stated that

All government contracting is done under the government contract regulations or Treasury Board policy. The [Contracting] Policy states, among other things, "that government contracting shall be conducted in a manner that will stand the test of public scrutiny in matters of prudence and probity; facilitate access; encourage competition; and reflect fairness in the spending of public funds". There was no exemption from that policy for CAC or anybody in CAC.³⁹

38 Meeting 55, 3:30 p.m.

39 Meeting 62, 5:10 p.m.

David Marshall, the Deputy Minister for PWGSC at the time of the Committee's hearings on this topic, summarized the contracting situation between the NCPC and CAC by stating that he thought "the whole thing stinks" and that the contracts were "rigged."⁴⁰ The Committee agrees with these frank assessments and is pleased to hear from the Auditor General that the RCMP has strengthened the internal controls surrounding contracting.⁴¹ However, given the list of irregularities committed in CAC during the period covered here, the Committee has grave concerns that there may have been other serious wrongdoings committed in CAC. CAC was reorganized in 2005-2006 and its contracting and procurement sections were handled instead by PWGSC's Central Procurement Service Unit. Given the improprieties listed here, the Committee does not have confidence that CAC was handling all of its contracting in such a way that was in full accordance with the Contracting Policy prior to 2005-2006. For this reason, the Committee recommends that

Recommendation 10

The Auditor General of Canada conduct an audit of the contracting practices at Consulting and Audit Canada during the past ten years.

In addition to contracting irregularities in the pension plan administration, the Auditor General also pointed out several contracting problems with respect to the administration and outsourcing of the insurance plan. The issues surrounding the outsourcing of the administration of the insurance plan will be discussed in the next section of this report.

Training

Each of the investigations into the administration of the pension plan concluded that Mr. Crupi and other staff of the NCPC misused resources and circumvented management controls. The Office of the Auditor General found that Mr. Crupi established consulting contracts valued at over \$20 million, and over-rode controls to avoid competitions for the contracts. In addition, the Office found that over \$3.1 million was inappropriately charged to the pension plan to pay for RCMP human resources projects and contracts that should have been paid for by RCMP appropriations funding which relieved the budget pressure on managers responsible for these projects.⁴²

During the Committee's hearings on this issue, Mr. Crupi stated repeatedly that he was not an expert in procurement. For example, Mr. Crupi said that "at no time was I a procurement expert or trained in procurement. I hired someone to do that because I wasn't

40 Meeting 55, 4:20 p.m.

41 Auditor General of Canada, paragraph 9.18.

42 Ibid., paragraph 9.13.

trained in it.”⁴³ Garry Roy, another employee at the NCPC who was also personally hired by Mr. Crupi to do work around his home, stated during the Committee hearings that he “was never a contracting or procurement person,” that he did “not have a background or any training in contracting or procurement”, and that he was not familiar with the Treasury Board contracting policies.⁴⁴

The explanation by Mr. Crupi that he did not adhere to contracting policies because of lack of training in the area was reported in the RCMP internal pension plan administration audit. The audit highlighted the fact that a lack of detailed knowledge of contracting policies on the part of pension managers at least in part explained the non-compliance with contracting policies. This explanation rings hollow though, given that Mr. Crupi continued to contract with CAC even after his signing authority had supposedly been removed.

The Committee is extremely concerned that such poor contracting practices could continue as long as they did in the RCMP. The Office of the Auditor General’s report states that the RCMP has taken measures to strengthen its contracting controls. Specifically, the RCMP’s Corporate Procurement and Contract Services Directorate now ensures that managers are reminded of RCMP contracting policies and that procurement personnel receive mandatory values and ethics training. The Committee agrees with these measures, but believes that more can be done to ensure that contracting policies are followed. Therefore, to avoid the “I’m not an expert in procurement” excuses in the overriding of contracting controls, the Committee recommends that

Recommendation 11

All Royal Canadian Mounted Police members and employees with any level of contracting authority undergo specific training in the Treasury Board’s Contracting Policy.

Recommendation 12

All Government of Canada contracts include a clause that states that the contractor must act in accordance with the Treasury Board Contracting Policy.

43 Meeting 55, 4:50 p.m.

44 Meeting 66, 4:00 p.m.

Recommendation 13

The Government of Canada investigate whether or not monies can be recovered from contractors or individuals who received inappropriate benefits.

Post-employment rules

According to the Treasury Board's Contracting Policy, extreme caution should be exercised when contracting with former employees who receive a pension. In these situations, there can be no suggestion of special favouritism or privilege. In addition, if an employee has been retired for less than one year and is in receipt of a pension, any contract they win must include a contract fee that is reduced according to a specified formula.

The *Values and Ethics Code for the Public Service* states that former public servants should undertake to minimise the possibility of real, apparent or potential conflicts of interest when they take on government contracts. The Code says: "Without unduly restricting their ability to seek other employment, former public servants should undertake to minimize the possibility of real, apparent or potential conflicts."⁴⁵

The Treasury Board's Contracting Policy states that those with contracting authority should exercise discretion when contracting with former employees in receipt of a pension.⁴⁶ The policy states that contracting authorities should recognize the balance between the desire to respect individuals' rights to use their knowledge and abilities for economic gain on the one hand, and to protect the public's right to reasonable assurance that the public interest will not suffer in the process on the other hand. If the contract work is substantially like that performed by the pensioner before retirement, contracting authorities should ensure that they can justify why the required work is not being done by a successor. To discourage the practice of hiring a contractor who just left the public service and is in receipt of a government pension, the policy states that for the services of these individuals, the contract must include a contract fee that is abated in accordance with a predetermined formula, regardless of fee or contract value.

The Committee heard testimony that suggests that these rules are not always being followed. An example of how the post-employment rules were being violated was clearly laid out in the KPMG review of NCPC contracts tendered through Consulting and Audit

45 Treasury Board Secretariat, *Values and Ethics Code for the Public Service*, 2003. Available online at http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve_e.pdf

46 Treasury Board of Canada, *Contracting Policy*. Available online at http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dccpubs/Contracting/contractingpol_e.asp

Canada (CAC) under the direction of Frank Brazeau. Abotech Inc, a consulting company owned by former MP David Smith, was awarded two contracts related to the NCPC for the consulting services of Michael Onischuk. Mr. Onischuk was introduced to Mr. Brazeau by another consultant working with the NCPC, Anthony Koziol. Mr. Onischuk was interested in finding a way to work on a more permanent basis with the NCPC, but Mr. Brazeau informed him that being a retired public servant meant that post-employment rules applied to his situation. Mr. Brazeau indicated that Mr. Onischuk could circumvent these rules by being hired through a consulting firm and then referred him to Abotech Inc.

Mr. Onischuk's experience with Abotech follows a pattern of events whereby consultants would be referred to Abotech by CAC. This pattern was described by Abotech owner David Smith in an interview with the KPMG reviewers. Mr. Smith told the reviewers that he received calls from consultants who would indicate that CAC had referred them to Abotech. The consultants were often retired public servants who were concerned about post-employment rules and therefore wished to work with Abotech to circumvent these rules. The consultant would indicate that they wished to contract through Abotech and that a contract was forthcoming. Mr. Smith would agree, and the consultant would send a resumé to CAC which would then be entered into their database. When the particular contract tender arrived from CAC, Abotech would submit a bid.

Mr. Brazeau explained to the Committee that it is common practice for former employees, such as retired public servants, to go through consulting companies for contracts. When former employees are contracted by another firm to work on a contract, they do not incur the penalty on their pension. Thus, going through a consulting firm is a way for former employees to avoid paying a penalty on their pension.⁴⁷ Greg McEvoy, from KPMG Forensic, also stated that Mr. Smith allowed Mr. Onischuk to submit his name through Abotech to circumvent the former public servant processes.⁴⁸

The Committee is concerned that the post-employment rules that are in place to avoid potential conflicts of interest and "double dipping" into both pension and contract awards are being flagrantly ignored. However, David Marshall, the deputy minister of PWGSC during part of the Committee's hearings on this issue, stated that

[This practice] would be very hard to detect, because the contracts are in the name of a company and you don't know necessarily who the individual is who is doing the work.⁴⁹

In addition, Mr. Marshall stated that he thought "people took advantage of vagueness in the rules to do this kind of thing." He continued by saying

47 Meeting 55, 4:00 p.m.

48 Ibid., 4:05 p.m.

49 Ibid., 5:15 p.m.

But I think that certainly the Treasury Board Secretariat would be interested in sort of reinforcing or in some way perhaps even asking for a declaration from departments that it shouldn't be done, something like that, because I think it harms all public servants, this notion that there's collusion or helping each other circumvent the rules. I don't think it helps anybody. So I think it would certainly be a good thing to reinforce that issue.⁵⁰

The Committee believes that the Treasury Board Secretariat should indeed find some way to reinforce the elements of the Contracting Policy that are being violated.

The Contracting Policy states that electronic bidding is very effective in addressing the sensitivity of contracting with former public servants. However, as the Committee heard throughout its hearings on the issue of the administration of the RCMP pension and insurance plans, electronic bidding could not keep former public servants from circumventing the post-employment rules by working through a consulting firm. The Treasury Board Secretariat needs to better enforce the Contracting Policy to as to limit the violation of the post-employment rules.

Finding a way to enforce the post-employment rules is especially important given the wave of retirements that will be coming in the next decade or so in the public service. The Committee believes that it is critical that the Treasury Board Secretariat work with its government partners to find a way to enforce the post-employment rules. In addition, the Committee also believes that requiring contractors to confirm that none of their employees would be subject to post-employment rules would lead to a strengthening of the Contracting Policy. As such, the Committee recommends that

Recommendation 14

The Government of Canada require all contractors and any subsequent sub-contractors to confirm that neither they nor any of their employees would be in violation of the post-employment rules as set out in the Treasury Board Contracting Policy if they were awarded a contract.

In addition, the Committee believes that any contractors who were awarded contracts in ways that are not in full accordance with the Contracting Policy should not be eligible for future Government of Canada contracts. As such, the Committee recommends that:

Recommendation 15

The Government of Canada permanently bar from future contracts a contractor who has been found to have engaged in misconduct while

50 Ibid., 5:45 p.m.

carrying out his or her duties, or who has colluded with a public servant in committing an act of misconduct.

Recommendation 16

The Government of Canada permanently bar from having contracting authority public servants who have been found to have engaged in misconduct in the performance of their duties or who have colluded with contractors in committing an act of misconduct.

Reporting to Parliament

One of the key means of informing parliamentarians and Canadians of the performance of departments is through the Departmental Performance Reports (DPR). The DPRs are individual departmental accounts of accomplishments against the plans and expected results they set out in their Report on Plans and Priorities. DPRs provide information on how the department or agency is progressing towards its strategic goals.

As mentioned above, at the time of the investigation into the administration of the pension plan, Consulting and Audit Canada was part of the PWGSC. As such, CAC performance was reported through PWGSC's DPR. Both the department's 2002-2003 and 2003-2004 DPRs states that CAC "made good progress against planned results and generally met its performance expectations in providing quality services to clients. The results were very similar to those of the previous year, indicating consistency in service delivery levels."⁵¹ In addition, the DPRs state that CAC had "successfully maintained a high involvement with public policy issues."⁵²

The discussion about CAC in the 2004-2005 PWGSC DPR stated that:

In 2005-06, as part of CAC's charter renewal process, the agency's mandate is being reviewed, especially in relation to procurement of services. Based on the preliminary findings, the Deputy Minister decided that, beginning in May 2005, procurement activities would be handled by PWGSC's Central Procurement Service Unit to enhance segregation of duties and improve consistency of procurement practices throughout the Department.⁵³

51 Public Works and Government Services Canada, Departmental Performance Report, 2002-2003 and 2003-2004.

52 Ibid.

53 Public Works and Government Services Canada, Departmental Performance Report, 2004-2005.

The 2004-2005 DPR does discuss a change to the administration of procurement services in CAC, but it does not discuss why these changes were made. Thus, throughout the period of contracting irregularities within CAC, there was no mention of these irregularities in the department's DPRs.

Mr. Marshall, the Deputy Minister of PWGSC at the time of the Committee hearings on this topic, confirmed for the Committee that the contracting problems in CAC were not explicitly discussed in the department's DPR.⁵⁴ Mr. Shahid Minto, the current Chief Risk Officer at PWGSC, stated that

What we did put in our DPRs was that we were splitting up the departments and changing the mandate of the department. We didn't go into all the causes of why we did it, but we explained some of the things we were doing over there.⁵⁵

This Committee has been concerned in the past with the quality of information contained in the reports made by departments to Parliament. If DPRs do not provide complete explanations of what happens, both positive and negative, in the departments, then the DPRs will not be considered seriously by parliamentarians or Canadians. Reporting negative results may not be something departments would like to do, but this is necessary if these reports are to be credible. The situation here reinforces how important the need for complete reporting is: if this Committee had not examined this issue, the reasons for the changes to CAC as reported in PWGSC's DPR might not have been discovered.

The Committee understands that while the President of the Treasury Board tables the DPRs in Parliament, each minister is responsible for the information in his or her own department's report. However, the Committee also understands that the Treasury Board Secretariat publishes Guidelines to assist departments in the preparation of their DPRs. The Guidelines state that:

the content of these reports should be **relevant, reliable, balanced, and comparable** to provide parliamentarians and Canadians with a comprehensive and effective picture of the government's plans and use of taxpayers' money.⁵⁶

The Committee believes that the Secretariat could enforce these guidelines for the preparation of DPRs, and insist that departments strive for balanced reporting. To improve the quality of reporting to Parliament, the Committee recommends that:

54 Meeting 55, 6:20 p.m.

55 Meeting 62, 4:55 p.m.

56 Treasury Board Secretariat, Guide to the Preparation of Part III of the 2008–2009 Estimates: Reports on Plans and Priorities and Departmental Performance Reports, page 6. Emphasis in the Original. Available online at: <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/guide/guide-eng.pdf>.

Recommendation 17

The Treasury Board Secretariat ensure that departments comply with the departmental reporting Guidelines so as to make sure that the Departmental Performance Reports contain balanced reporting.

OUTSOURCING OF THE ADMINISTRATION OF THE INSURANCE PLAN

In December 1999, the National Compensation Policy Centre (NCPC) requested that Great-West Life provide them with an estimate for taking over the basic administration services for the insurance plans from the RCMP. Up to this point, Great-West Life had been only the underwriter of the insurance plans.

Dominic Crupi, the Director of the NCPC, instructed Great-West Life to begin preparing for outsourcing the administration of the RCMP insurance plans. This preparatory work was performed by Great-West Life without a contract, which was contrary to contracting regulations.

In December 2001, after working on the project for several months, the RCMP requirements changed and Great-West Life determined that it could not provide all the required services within the specified delivery date. Great-West Life suggested that since Morneau Sobeco had already been contracted to administer the RCMP's pension plan, the NCPC should consider outsourcing with Morneau Sobeco. After being contacted by Pat Casey (who worked for Mr. Crupi on the administration of the RCMP pension), Morneau Sobeco submitted an insurance outsourcing proposal to Garry Roy quoting start-up costs of \$450,000 and ongoing annual costs of \$552,000. Mr. Roy worked at the NCPC and reported directly to Mr. Crupi.

The Ottawa Police Service investigation noted that after receiving approval from Mr. Crupi that Morneau Sobeco would be the outsourcer, Mr. Casey and Mr. Roy explored the available contracting options. However, after reviewing the options, Mr. Crupi decided that any legitimate process would take "too long" and that he might have to open to competition the actual underwriting as well.

To circumvent the tender process, Great-West Life was persuaded to act as a go-between for payments to Morneau Sobeco, which took on the job of administering the insurance plans for the RCMP. The RCMP then paid Morneau Sobeco for the firm's own requirements definition phase of the contract, indicating that the contractor started again from the very beginning. The Office of the Auditor General noted that RCMP officials could not identify any tangible service performed by Great-West Life.⁵⁷ However, Great-West Life

57 Auditor General of Canada, paragraph 9.34.

believes that it helped to define requirements for future outsourcing work. The Ottawa Police Service investigation concluded that the RCMP insurance plans paid over \$250,000 in unnecessary payments to Great-West Life.

The Committee tried during its hearings on this matter to determine who approached Morneau Sobeco to undertake the administration of the insurance plans. There were no clear answers given as to whether Morneau Sobeco approached the RCMP or Great-West Life, or if Great-West Life contacted Morneau Sobeco, or if even the RCMP approached Morneau Sobeco. There were many questions raised as to why Great-West Life and Morneau Sobeco would enter into a potentially risky venture such as this one described here. Staff Sergeant Mike Frizzell, who headed up the Ottawa Police Service investigation into the administration of the insurance plan, was unable to clarify the questions asked here. He stated that there were a number of theories and that none of them had been proven, in part because he was directed to not further investigate this particular area.

The Committee was concerned that Staff Sergeant Frizzell was told that he should not follow the trail from the RCMP to Great-West Life to Morneau Sobeco because it was not in the investigation's mandate. The Committee was even more concerned that this direction came from Assistant Commissioner David Gork, who was assigned to act as the administrative liaison for the Ottawa Police investigation. As discussed later in this report, the apparent lack of independence of the Ottawa Police Service investigation is very troubling, especially given that some aspects of the investigation could not be carried out to completion.

In addition to the questions surrounding why Morneau Sobeco was given the contract for the administration of the insurance plan, there is an outstanding question about an additional \$540,000 being taken out of the insurance plan and put into the pension plan. The Committee first heard of this issue when S/Sgt Frizzell played for the Committee a recording of a voice message he left for Rosalie Burton, who at the time was a Director General in Human Resources, in which he stated that "senior management took another half million dollars out of the insurance funds".⁵⁸ The Committee received documentation that suggested that the \$540,000 was removed from the insurance plan between November 2003 and March 2004 by Great-West Life because a review had determined that the agreement that had originally justified the movement of funds was entered into without authorization and thus had to be reversed. However, the Committee is unclear whether the RCMP even had the authority to allow this transfer.

Related to the issue of the \$540,000 being directed from the insurance plan to the pension plan is the accusations heard by the Committee that the minutes of an RCMP Insurance Committee were altered. Sergeant Brad Chugg, a Staff Relations

58 Meeting 46, 4:45 p.m.

Representative, informed then Deputy Commissioner Barbara George in June 2005 that the minutes of the March 15, 2005 Insurance Committee meeting that he attended were inaccurate. The minutes of the meeting suggested that the \$540,000 were to come from the insurance plan. Sgt. Chugg wrote that the Insurance Committee was instead assured that the funds would come through RMCP appropriations. When Sgt. Chugg questioned Garry Roy, who wrote the minutes and worked at the NCPC, as to why the minutes were changed, Mr. Roy stated that he reported what "should have happened" as opposed to what did happen.

The Committee is greatly concerned that the minutes of the Insurance Committee meeting may have been altered. To the Committee's knowledge, no Code of Conduct investigation was initiated to examine the allegations of Sgt. Chugg, despite the fact that he explicitly called for one to be opened on this matter. Given the gravity of the accusation, the Committee recommends that

Recommendation 18

The Royal Canadian Mounted Police initiate a Code of Conduct investigation into the allegation that the minutes of the March 15, 2005 Insurance Committee meeting were altered.

With the large number of unanswered questions surrounding the administration of the RCMP insurance plan, the Committee is very troubled by the fact that the insurance part of the Ottawa Police Service investigation was cut short. The Committee believes that the criminal investigation of the administration of the RCMP insurance plan should be reopened so as to best determine a full account of what occurred. Given that neither the RCMP nor the Ottawa Police Service have sufficient independence to carry out this investigation, the Committee recommends that:

Recommendation 19

The Government of Canada ask the Ontario Provincial Police to complete the investigation into the insurance plan, which should include a forensic audit, so as to fully examine the irregularities in the outsourcing of the administration of the insurance plan.

Treasury Board Authority

The Office of the Auditor General raised in its audit on the administration of the pension and insurance plans the question of whether the RCMP had the authority to

administer its own insurance plan.⁵⁹ Though the RCMP has been administering its own insurance plans for more than 50 years, it does not believe it has the authority to collect premiums and manage the insurance plans on behalf of its members. D/Commr Paul Gauvin, the then Chief Financial Officer of the RCMP explained that:

With respect to the question regarding whether the RCMP should pay for insurance administration costs out of its appropriations rather than having such costs funded by plan members as part of their premiums, which is currently the case, I want to clarify that a Department of Justice legal opinion has stated that the RCMP cannot pay for insurance administration out of its appropriations without Treasury Board authority, and we do not have such authority.⁶⁰

Treasury Board Secretariat officials agreed with this opinion and committed to working with the RCMP to clarify the issue of the authority to administer the RCMP's insurance plans.

When Deputy Commissioner Kevin Mole, the current Chief Human Resources Officer, appeared before the Committee, he was asked about who has the authority to administer the insurance plan, and he replied discussions began in 2005 with the Treasury Board Secretariat and that the RCMP hoped:

To go to the Treasury Board ministers as early as September [2007] with a submission with a number of options, including the delegation of authority for the plan to the RCMP...⁶¹

The Committee was glad to hear that this issue is being addressed, but would like to have confirmation that the authorities have been clarified. As such, the Committee recommends that:

Recommendation 20

The Royal Canadian Mounted Police provide the Committee a status report by March 31, 2008 on the efforts to clarify the authorities in the administration of the RCMP's insurance plans.

Given the uncertainty surrounding the choice of outsourcing the administration of the RCMP's insurance plans to Morneau Sobeco without competition, the Committee believes the RCMP may not be getting the best possible value for its money. The Committee agrees with the Auditor General's recommendation that the RCMP should

59 Auditor General of Canada, paragraph 9.48.

60 Meeting 51, 3:50 p.m.

61 Meeting 60, 5:20 p.m.

“open the insurance administration contract to competitive bids.”⁶² The Committee was pleased to see that the RCMP agreed with the Auditor’s recommendation but noted that carrying out the Auditor General’s recommendation was contingent on the authorities to administer the insurance plan being clarified. To ensure that this does happen, the Committee recommends that

Recommendation 21

The Royal Canadian Mounted Police open the contract to administer the RCMP insurance plans to competition when the current contract ends.

DISCIPLINE

As the previous sections describe, there were some significant breaches of policy in the outsourcing of the administration of the insurance and pension plans. The fact that there were no meaningful sanctions placed on the identified wrongdoers indicates that the system of discipline in the RCMP needs to be examined.

There is no question that several RCMP employees violated rules and allowed the mismanagement of the administration of the pension and insurance plans. Dominic Crupi, the director of the National Compensation Policy Centre (NCPC), was responsible for managing the various projects undertaken to effect this modernization, including outsourcing the pension administration. Jim Ewanovich, the Chief Human Resources Officer at the time of the problems with the plans’ administration, was ultimately responsible for the pension administration outsourcing project and the activities of the NCPC. Both Mr. Crupi and Mr. Ewanovich eventually lost their jobs as a result of the various investigations into the pension and insurance plans administration.

The internal audit into the administration of the pension plan, which was completed in October 2003, identified many of the areas of wrongdoing identified in the previous section of this report. The internal audit’s mandate was to determine whether the administrative activities of the RCMP pension plan were carried out in accordance with relevant government and RCMP policies, regulations and agreements. Though the original timeframe that the audit was to cover was from the years 2001 to 2003, the audit concluded after a review of the 2002-2003 fiscal year because the audit team concluded that it had enough evidence of serious issues that needed to be addressed by senior management as soon as possible.

62 Auditor General of Canada, paragraph 9.45.

As discussed in the previous section, the RCMP internal audit found that, based on the contracts the audit reviewed, the Treasury Board's Contracting Policy was not complied with, specifically with regards to sole-source contracting and contract splitting. The results of the internal audit were shared with Commr Zaccardelli at the end of October 2003. At this time, Brian Aiken, the Director General of the Internal Audit Group, notified Commr Zaccardelli that Mr. Ewanovich, the Chief Human Resource Officer, had been dismissive of the findings of the audit.

After learning the results of the internal audit in October 2003, the Commissioner removed Mr. Ewanovich and Mr. Crupi from their positions as Chief Human Resources Officer and Director of NCPC, respectively. As Commissioner Zaccardelli told the Committee:

I did remove them immediately. I removed Mr. Ewanovich from his position. As I said, Barb George took over immediately that day in his former position. I then instructed her to remove Mr. Crupi.⁶³

However, as the Committee learned, neither Mr. Ewanovich nor Mr. Crupi was actually dismissed from the RCMP in November 2003. Mr. Ewanovich resigned from the RCMP in April 2004, and Mr. Crupi received various leave entitlements until he resigned from the RCMP in June 2005.⁶⁴

In addition to not being dismissed from the RCMP upon learning the results of the internal audit, the Committee heard testimony that both Mr. Ewanovich and Mr. Crupi received performance pay, or bonuses, for years that they were involved in contracting irregularities. Commr Zaccardelli, when asked whether bonuses were automatically given each year, stated that there is no such thing as a bonus. He continued by stating that:

You have to earn [the performance pay]. If the government authorizes the pay of a bonus or pay at risk to be paid to the public service — the EX categories — then we, the people in the organization, make a determination on who is to be paid, based on their performance, and what amount they will get. I make that final decision.⁶⁵

The Committee was appalled to learn that Commr Zaccardelli not only approved performance pay for Mr. Ewanovich and Mr. Crupi while they were engaged in unscrupulous contracting practices, but believes both had “earned” their performance pay. Deputy Commissioner Barbara George told the Committee that there is no mechanism for recouping past bonuses. She stated that:

63 Meeting 49, 5:30 p.m.

64 Dominic Crupi's resignation from the RCMP came one day after the Ottawa Police Service report concluded that there were grounds to dismiss Mr. Crupi with cause.

65 Meeting 49, 6:15 p.m.

You're always working on the past year, so if information comes to light that would have made a difference in that decision to pay it in the first place, there is no existing mechanism that I am aware of.⁶⁶

In addition to receiving a performance bonus, the Committee learned that Mr. Crupi also received letters of recommendation from RCMP staff for a new position at the Communications Security Establishment (CSE), a highly sensitive government organization involved in monitoring foreign communications. That Mr. Crupi managed to obtain a position at CSE meant that his security clearance was in no way damaged by his actions at the RCMP. The Committee was shocked that despite the findings of wrongdoing against him, Mr. Crupi was able to receive letters of recommendation and was able to maintain his security clearance levels. The Committee believes this to be entirely inappropriate, and as such recommends that:

Recommendation 22

The *Public Service Labour Relations Act* and Treasury Board policies be amended to provide that a public servant dismissed for misconduct will: a) have his or her security clearance revoked; and b) be disentitled to a reference or recommendation for other employment within the public service.

The Committee was shocked to learn that two individuals who had been found to be in gross violation of Treasury Board policies were not automatically fired from their positions in the RCMP. By not dismissing those responsible for malfeasance in the administration of the pension and insurance funds, the RCMP sent a very poor message to those who risked their careers to bring the malfeasance to light. As Staff Sergeant Steve Walker told the Committee concerning the results of the Ottawa Police Service investigation,

This investigation and the outcomes are nothing short of sickening to any loyal and dedicated employee of the RCMP. My observations during this investigation and the evidence collected have led me to believe that actions or lack thereof should have resulted in the removal from management of a host of individual employees, and at the very least, quick internal sanction to ensure accountability. This should have been done to send a loud and clear message to all levels of management that corrupt conduct will be swiftly and severely dealt with in our national police service. The public expects this, and so do the employees and members of the Royal Canadian Mounted Police.⁶⁷

66 Meeting 41, 4:30 p.m.

67 Meeting 46, 3:55 p.m.

Commissioner Zaccardelli defended his inability to fire Mr. Ewanovich and Mr. Crupi in front of the Committee by stating that:

In providing due process to people, the fact that you remove them from their jobs does not mean they are automatically off the books. People have leave, there are certain entitlements. That's part of due process that everybody's allowed, and that's what Mr. Ewanovich and Mr. Crupi were given.⁶⁸

The Committee is concerned at the conclusions that can draw from this situation. When wrongdoing has found to have been done, one expects that the wrongdoers face consequences for their actions. This does not appear to have been the case here.

Mr. Ewanovich's and Mr. Crupi's testimony before the Committee confirms that neither of the two actually left the RCMP when they were removed from their positions by Commissioner Zaccardelli. Mr. Ewanovich stated that, after he discussed the results of the internal audit with the Commissioner at the end of October 2003,

I agreed that I would step down from my position because of the seriousness of the audit. The next morning, I went to my colleagues on the senior executive team and I announced that I was stepping down because of the audit. I felt it had happened under my watch and that I was accountable, and the words that I used said I would be resigning. Subsequent to that, I resigned on April 2.⁶⁹

Mr. Crupi stated that:

First of all, I wasn't forced to leave, sir. I resigned on my own. ... I knew at the time there was no way I could continue working in the RCMP. I was being continually attacked and therefore I decided to resign.⁷⁰

That Mr. Ewanovich and Mr. Crupi were able to stay on the RCMP payroll well after they were found to be responsible for the malfeasance of the pension and insurance plans may diminish trust in the RCMP.

The current Commissioner of the RCMP, William Elliot, stated that "we should have a regime in which people who take actions — or fail to take actions — that justify dismissal should be able to be dismissed expeditiously."⁷¹ The Committee wholeheartedly agrees with this assessment; however, the Committee also understands that the legislation and

68 Meeting 49, 5:30 p.m.

69 Ibid., 5:00 p.m.

70 Ibid., 4:45 p.m.

71 Meeting 72, 10:00 a.m.

policies that govern the discipline of public servants and RCMP members does indeed make the process of dismissing an employee a difficult one.

Process for Dismissal

Currently, paragraph 12(1)(c) of the *Financial Administration Act* authorizes deputy heads in the public service to establish standards of discipline and to set penalties, including termination of employment, suspension, demotion to a position at a lower rate of pay and financial penalties, for breaches of discipline or misconduct. Section 12(3) specifies that disciplinary action may only be imposed for cause. The exercise of a deputy head's authority to establish standards of discipline and to set penalties is subject to any directives or policies issued by the Treasury Board. The current Treasury Board policy on discipline, entitled *Guidelines for Discipline*, specifies that management in the public service is responsible and accountable for the imposition of discipline; however, the level of management involved should be commensurate with the severity of the disciplinary measure.⁷² In increasing severity, the disciplinary measures that may be imposed are: an oral reprimand; a written reprimand; suspension or a financial penalty; demotion; and termination of employment.

Under the Policy, disciplinary termination — firing a public service employee for misconduct — is considered to be the most severe of disciplinary measures. The Policy stipulates that the decision to proceed with disciplinary termination should only be taken after careful consideration and when it is determined that the employee is no longer suitable for continued employment by reason of misconduct. Disciplinary termination may be imposed after a series of acts of misconduct where a culminating incident has occurred, or for a single act of serious misconduct.

Under section 208 of the *Public Service Labour Relations Act* (PSLRA), a person who is disciplined is entitled to present an individual grievance up to and including the final level. These levels are established internally in the department or agency where the person is employed. The *Public Service Labour Relations Board Regulations* (PSLRBR) provide that an individual grievance process cannot be more than three levels. The employer must notify each of its employees of the names or titles of the persons whose decision on a grievance constitutes a level in individual grievances. Note that the PSLRBR prescribes time limits for the presentation of grievances under the PSLRA.

The parties can also avail themselves of an Informal Conflict Management System (ICMS), established under PSLRA. When the parties agree to use the ICMS to resolve a grievance, the time limits prescribed in the Public Service Labour Relations Board

72 This Policy is available on the Treasury Board of Canada Secretariat's website at http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tbm_11b/discipline01_e.asp#_Toc90081442

Regulations or contained in a collective agreement are suspended until either party gives notice to the other in writing to the contrary.

Under section 209 of the PSLRA, an employee may refer to adjudication a grievance that has been presented up to and including the final level in the grievance process and that has not been dealt with according to the employee's satisfaction if, among other things, the grievance is related to a disciplinary action resulting in termination, demotion, suspension or final penalty. In such a case, one of three things will happen: (1) the parties may select an adjudicator; (2) a three-member board of adjudication may be established, upon the request of one of the parties, if the other party does not object within the time provided (composed of one member of the Public Service Labour Relations Board, who is the chairperson, and two other persons, each of whom is nominated by one of the parties); or (3) the Chairperson of the Public Service Labour Relations Board can designate an adjudicator from amongst the members of the Board.

If a grievance is heard by adjudication, the adjudicator must give the parties the opportunity to be heard. The adjudicator may, at any stage, assist the parties in resolving the difference by mediation, but only if the parties agree. If mediation is unsuccessful, the adjudicator may still continue the adjudication with respect to any matters that have not been resolved.

After considering a grievance, the adjudicator must render a decision and make the order he or she considers appropriate in the circumstances. The decision and order of an adjudicator are binding and final.

The Committee believes that the current policy on the dismissal of public servants for cause is complex and clumsy. Though the Committee understands the need for due process in the removal of an employee, it cannot understand how employees who have been found to be in gross violation of Treasury Board policies, such as Mr. Crupi and Mr. Ewanovich, were able to be given the "soft landings" they appeared to receive. In addition, the Committee recognizes that the inability to immediately dismiss a public servant for cause creates a poor picture of accountability and trust in the government by other government employees and by Canadians in general. Because the processes that need to be followed in order to dismiss an employee are so complex, and to better improve the mechanism for dismissal from the public service for cause, the Committee recommends that:

Recommendation 23

The Treasury Board Secretariat initiate a review of its policies on dismissing a public servant with cause so as to clearly allow for the immediate dismissal of any public servant who has engaged in misconduct; and

Recommendation 24

In order to speed up the process for dismissing a public servant for misconduct, the *Public Service Labour Relations Act* should be amended to provide that any grievance of the dismissal must be referred directly to adjudication within a prescribed time period.

Code of Conduct Time Limitation

In July 2005, soon after the Ottawa Police Service investigation report was provided to the RCMP, Deputy Commissioner George, the Chief Human Resources Officer, initiated a review of the report to establish who else was involved in the problems surrounding the administration of the pension and insurance plans and to determine if the RCMP's Code of Conduct was contravened. The Code of Conduct review could not examine whether Mr. Ewanovich and Mr. Crupi had violated the Code, because by the time the review was established, they had already left the RCMP. However, the review could examine the conduct of other RCMP members and employees to determine their role in the problems surrounding the administration of the pension and insurance plans.

The internal review of Code of Conduct violations found that several members of the RCMP were in contravention of subsection 39(1) of the Code of Conduct which states that a member shall not engage in any disgraceful act or conduct that could bring discredit to the RCMP. However, as the Office of the Auditor General learned towards the completion of the audit, the RCMP was no longer considering disciplinary action against members about whom allegations of misconduct had been made. The *RCMP Act* requires that a formal disciplinary hearing take place within one year of an appropriate officer learning of a possible contravention of the RCMP Code of Conduct.⁷³ According to the Auditor General's report, the Ottawa Police Service investigation report identified nine regular and civilian members who had contravened the RCMP Code. The RCMP found that disciplinary action was justified against four of the nine members; however, too much time had elapsed for any *formal* disciplinary measures to be taken.

The Code of Conduct states that a member of the RCMP shall promptly report any contravention of the Code. Ron Lewis and Chief Superintendent Fraser Macaulay did indeed report what they saw as violations of the Conduct to their superior officers, including the Commissioner. This occurred in May and June of 2003. It is hard to understand, then, why a Code of Conduct review was not initiated sooner than July 2005, over two years after the original complaints, and a year and a half after the RCMP's internal audit confirmed that contracting practices were in violation of all established policies, especially given that the one year time limit set out in the *RCMP Act*. The RCMP told the Office of the

73 *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S., 1985, c. R-10, s. 43(8).

Auditor General that it was following the practice of waiting to begin the Code of Conduct review until after the conclusion of the criminal investigation. However, the Committee heard no compelling evidence explaining why the Code of Conduct review did not begin as soon as the internal audit had been given to the Commissioner in October 2003.

The Office of the Auditor General's report on this issue made no recommendations on the issue of the lack of disciplinary action against RCMP members. As Hugh McRoberts of the Auditor General's office stated, while the Office did not make a recommendation on the management of internal investigations and disciplinary proceedings by the RCMP, it was "evident, however, that these need to be clarified."⁷⁴ The Committee is willing to go further on this issue and recommend that, in order to avoid such situations in the future,

Recommendation 25

The Government of Canada amend section 43(8) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* to compel the Appropriate Officer to take action upon learning of any contravention of the Royal Canadian Mounted Police Code of Conduct within one year or else be subject to sanctions.

EXTERNAL REVIEW

Given their significant powers, it is important that the police are subject to high standards of propriety. When there are questions or concerns about the behaviour of members of the RCMP, those concerns must be investigated in a timely and independent fashion. However the criminal investigation in this case was neither timely nor independent. More effective independent review mechanisms would help to ensure that RCMP members are held accountable for their actions.

Criminal Investigation

In June 2003, Commissioner Giuliano Zaccardelli shut down a criminal investigation begun by "A" Division and ordered an internal audit into allegations of wrongdoing in the administration of the pension plan. (Staff Sergeant Ron Lewis told the Committee that Commr Zaccardelli had asked him to launch the initial criminal investigation, but Commr Zaccardelli denied this claim.) In late October 2003, the internal audit concluded and its findings were presented to management. The audit states, "[V]arious activities related to pension administration could not withstand the scrutiny of the Canadian public or that of RCMP members contributing to the Pension Plan."⁷⁵ Even though the audit found evidence

74 Meeting 41, 3:35 p.m.

75 Royal Canadian Mounted Police, *Pension Plan and Administration Audit*, October 2003, page 3.

of significant improprieties, it was not until March 2004, after much persistence by S/Sgt Lewis, that another criminal investigation was launched.

This delay should not have occurred. In his report, David Brown concluded that, "It is clear that the findings of the internal audit group should have led Commr Zaccardelli to conclude that further investigation (whether criminal or internal) was appropriate."⁷⁶ Moreover, Assistant Commissioner John Spice, the former Ethics Advisor, suggested that if proper procedure had been followed, the criminal investigation would have been started much sooner. He said he had discussions with the Director of Internal Audit, Brian Aiken, and "We went over the fact that should he find anything criminal while doing the audit, he would then suspend the audit and call for a criminal investigation, which was the process at the time."⁷⁷

Yet, Commr Zaccardelli did not start a criminal investigation for many months. Further, while two people, Jim Ewanovich and Dominic Crupi, were removed from their positions, no internal disciplinary proceedings were begun, even though it was evident that others were involved in the improprieties. It would not be appropriate for the Committee to speculate as to Commr Zaccardelli's reasoning for not commencing immediately with internal disciplinary proceedings or a criminal investigation. However, there is at the very least the appearance of an unwillingness to investigate wrongdoing when it may damage the RCMP's reputation or implicate senior members of the RCMP.

There were problems not only in the timing of the criminal investigation but also with its degree of independence. The Office of the Auditor General concluded that the structure of the investigation made it difficult for the RCMP to respond to allegations that the investigation was not independent and unbiased. Hugh McRoberts described their findings:

We found that the RCMP does not have a policy on the conduct of external investigations of itself. While the RCMP had signed a formal memorandum of understanding with the Ottawa Police Service for this investigation, we noted that in previous investigations it had not. The memorandum with the Ottawa Police Service was signed 10 months after the start of the investigation. We found that the organization of the investigation, with the lead investigator reporting to an RCMP assistant commissioner, compromised the appearance of independence. The RCMP justified this arrangement as being the best way to provide administrative support to the investigation, and the Ottawa Police Service told us it had not been directed or influenced by the RCMP. Our recommendation was that the RCMP develop and institute a policy for such investigations to ensure that future investigations are independent in both substance and appearance.⁷⁸

76 Brown Report, section 2.4.2.

77 Meeting 71, 9:20 a.m.

78 Meeting 41, 3:30 p.m.

David Brown went even further than the Auditor General. He said, "The Auditor General has already concluded that the OPS investigation lacked the appearance of independence. With a broader mandate and different resources, I am prepared to go beyond that and state that the OPS investigation was not independent."⁷⁹

The Committee agrees with Mr. Brown's conclusions. While the criminal investigation was purportedly led by the Ottawa Police Service (OPS), it quickly grew and was composed primarily of RCMP officers. It also relied upon the RCMP for administrative support. Assistant Commissioner David Gork of the RCMP was assigned to act as the administrative liaison for the investigation. In order to help clarify the relationship between the organizations, the RCMP and the OPS signed a memorandum of understanding (MOU), which stated, "Inspector Paul Roy will be assigned as Case Manager to the RCMP Investigation. For the duration of the investigation, Inspector Paul Roy will report directly to A/Commissioner D. Gork." This statement seems to undermine the claim of independence. Mr. Brown wrote in his report that he was told this was a typographical error. A/Commr Gork was quite dismissive about the MOU in general. He stated:

I was not involved in the writing of that MOU. That was done by legal services. I did not see that MOU. I did not sign off on that MOU. That MOU was finished almost at the end of the investigation. It had no bearing in reality up until the time when it was signed. By that time, I was packing my bags and heading off to Lyons.⁸⁰

If this is true, then the MOU was essentially useless and merely an administrative cover. It certainly did little to ensure that the investigation was independent.

Notwithstanding the muddled lines of authority outlined in the MOU, Insp Roy stressed that he was in charge of the investigation. He said:

I would like to emphasize that I was in charge of this investigation and reported to Chief Bevan, not to anyone in the RCMP. I only contacted Assistant Commissioner Gork when I had administrative matters to deal with. Nobody from the RCMP, at any rank, or indeed from anywhere else, attempted to influence me in any way.⁸¹

A/Commr Gork also stressed that he was not involved in the investigation itself. He said, "At no time did I direct the investigation or have access to information for purposes of subverting a thorough and diligent investigation."⁸² However, S/Sgt Frizzell claimed that he argued with A/Commr Gork about the mandate of the investigation. A/Commr Gork

79 Brown Report, section 2.4.3.

80 Meeting 66, 4:10 p.m.

81 Meeting 53, 4:20 p.m.

82 Meeting 46, 4:05 p.m.

strongly denied any involvement in the investigation.⁸³ (The Committee was unable to determine the extent of A/Commr Gork's involvement in the investigation, which should be more fully investigated.)

Regardless, having RCMP members on an investigation led by an outside police force resulted in complex lines of authority. This came to a head at the end of the investigation when it was decided that an order needed to be given to S/Sgt Frizzell to end his investigation into the insurance plan. While Insp Roy was the lead investigator, S/Sgt Frizzell was under the authority of A/Commr Gork. As the MOU stated, "RCMP [members] shall have supervisory control through A/Commr Gork and be empowered to provide such specific directions as may be necessary for carrying out the purposes of the Investigation." Consequently, Insp Roy had to advise A/Commr Gork, who was at this time in France, on the proper course of action.

This complicated reporting relationship was exacerbated when Deputy Commissioner Barbara George started calling senior RCMP officers to complain about S/Sgt Frizzell's behaviour with respect to one of her employees. S/Sgt Frizzell, believes that D/Commr George wanted him removed for investigating ongoing problems with the insurance plan, which was under her direction. It is unclear the extent to which D/Commr George's involvement led to the written order for S/Sgt Frizzell to cease his investigation, but it is clearly problematic to have RCMP members investigate matters involving senior RCMP officers. Moreover, several officers contacted by D/Commr George testified that she was seeking to have S/Sgt Frizzell removed from the investigation.

One perspective is that the investigation was shut down early in order to ensure that certain issues were not looked at. Chief Superintendent Fraser Macaulay told the Committee:

The truth of the matter is that the investigation was shut down prematurely, preventing the investigators from being able to link the numerous gains, promotions, performance pay, hiring of relatives, kickbacks, and prospects of future consulting work to the abusers of the pension fund.⁸⁴

On the other hand, it could be said that the investigators themselves were not impartial because they were looking into their own pension and insurance plans. The Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP, Paul Kennedy, discussed the difficulty of having members of the RCMP investigate their own force:

There's a two-edged sword, though, with that particular investigation. I think an officer has to be impartial, and it's hard to be impartial when you're investigating what you

83 Meeting 66, 5:25 p.m.

84 Meeting 46, 3:45 p.m.

believe is a potential fraud against your own insurance or pension scheme. That's why it's always best to have someone outside who is acting as a police officer and not acting as an employee of an organization. ... There were a number of flaws, I think, that hurt the impartiality of that investigation.⁸⁵

In order to sort out the issue of the independence of the OPS investigation, Mr. Brown recommended that the Ontario Provincial Police (OPP) be asked to conduct a review of the investigation. Mr. Brown suggested that the OPP pay particular attention to whether the appropriateness of certain activities surrounding the insurance plans has been fully analyzed. The Minister of Public Safety, Stockwell Day, asked the OPP to conduct this review, but it is not clear when the review will be completed, or whether its results will be fully public.

Notwithstanding the results of the review by the OPP of this particular investigation, the RCMP needs to improve its process for conducting internal investigations. The Auditor General recommended that the RCMP develop a policy for the conduct of these investigations. While the Committee supports this recommendation, it is concerned that a policy is only as good as the willingness to follow the policy, and as this whole case indicates, there were many policies ignored or broken by the RCMP in its management of the pension and insurance plans. When things start to veer off track, it is necessary to have an external, corrective mechanism to ensure that things return to their normal course.

Civilian Review

In a democratic system it is essential that every public institution be answerable for its activities. This is especially important for police forces, as they have substantial powers that can profoundly affect the lives of Canadians. While the Commissioner of the RCMP is accountable to the Minister of Public Safety, who is politically responsible for the RCMP in Parliament, the RCMP have considerable operational independence in order to ensure that the police are not subject to political direction when conducting their investigations. However, it is important that those investigations are conducted appropriately — in conformity with the law and standards of propriety.

The conduct of investigations is especially important when the police are investigating the police, because there is a strong potential for a conflict of interest and the perception of bias. In order to maintain the public's trust and confidence in their police force, investigations of allegations of wrongdoing by members of the force must be independent and above reproach. Unfortunately, as the foregoing discussion makes evident, the investigation into possible wrongdoing in the administration of the RCMP's pension and insurance plans had numerous flaws, which led Mr. Brown to conclude it was

85 Meeting 71, 2:40 p.m.

not independent. It appears that former Commr Zaccardelli was reluctant to even have a criminal investigation.

In order to provide civilian oversight of police activities, most police forces are subject to review by independent bodies. In the case of the RCMP, this is the Commission for Public Complaints Against the RCMP (CPC). Its mandate is to review public complaints about RCMP member's conduct. The current Chair of the CPC, Paul Kennedy, told the Committee that his organization could have examined the conduct of this investigation. He said:

Clearly, what would have been within our purview, even under the existing legislation, is the criminal investigation. In other words, once it got by the internal audit and there was a decision to do a criminal investigation, whether or not it unfolded and whether or not the investigation that unfolded was actually independent is something we could have looked at — an allegation of systemic cover-up, or something like that. That's where we would have gone in.⁸⁶

However, the CPC did not receive a complaint about the investigation noted above. Under its current mandate the CPC can only conduct reviews that are initiated by a complaint. There is also no provision for the Minister to ask for a special inquiry of a report. Mr. Kennedy noted that the mandate of CPC is quite out of date. He said, "What struck me when I ended up in the job was that in the whole structure of how we have improved public safety, what was remiss and left out was clearly the review mechanisms, and they were quite archaic."⁸⁷

Mr. Kennedy is not the only one who has identified shortcomings in the mandate of the CPC. The Office of the Auditor General noted that the CPC does not have the same level of access or ability to conduct reviews as other independent review bodies of security and intelligence agencies.⁸⁸ For example, the Security Intelligence Review Committee (SIRC) examines whether the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is complying with legislation, policy and ministerial direction in the performance of its duties.⁸⁹ SIRC conducts in-depth reviews of CSIS activities to ensure that they comply with the *CSIS Act*, policy and ministerial directives. SIRC also receives and inquires into complaints by any person about any action of CSIS. SIRC is given access to such information, reports and explanations as it deems necessary for the performance of its duties and functions.⁹⁰ No information, other than a Cabinet confidence, may be withheld from SIRC on any

86 Meeting 71, 2:40 p.m.

87 Ibid., 2:50 p.m.

88 Auditor General of Canada, November 2003 Report, Chapter 10, Other Observations, paragraphs 10.144-10.150.

89 Security Intelligence Review Committee, 2006-2007 Estimates, Part III — Report on Plans and Priorities, p. 3

90 Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C. 1985, c. C-23, s. 39(2)(a)

grounds.⁹¹ The SIRC may summon witnesses and compel them to testify, compel the production of documents, administer oaths, and receive and accept evidence, whether or not that evidence is or would be admissible in a court of law.⁹² SIRC may also, on request by the Minister or at any other time, furnish the Minister with a special report concerning the performance of its duties and functions.⁹³ The SIRC submits an annual report on its activities to the Minister, which is tabled in Parliament.

The powers of the CPC, however, are much more limited. The Office of the Auditor General noted that the legislative powers of the CPC fall short of the explicit powers given to the SIRC, which can access all information held by the CSIS and request explanations from staff; the CPC, on the other hand, only has access to “relevant material.” Unlike CSIS, the RCMP is not subject to reviews aimed at systematically determining its level of compliance with the law and ministerial direction. The Office of the Auditor General expected that intrusive powers would be subjected to a level of review proportionate to the level of intrusion.

Mr. Kennedy has proposed a new legislative model for enhanced review of the RCMP.⁹⁴ The new body would, like SIRC, have unfettered access, as of right, to all information, save for Cabinet confidences. It would monitor investigations to ensure their impartiality, investigate matters itself or refer them to another police force. It would make factual findings that are binding, subject to appeal to the Federal Court, and would share its reports with other review bodies and ministers responsible for policing, which is especially important in trying to prevent the repetition of mistakes in the future.

The powers of the new civilian review body would be much more extensive than those enjoyed by the CPC today. It would have subpoena and audit powers, and it would be an offence to obstruct or interfere with its functions. The review body would have a legal role similar to that of public inquiries in that there would be a legal obligation on law enforcement officers to account for their actions but any evidence provided to the review body would not be admissible in any other criminal, civil or administrative proceedings. The review body would also have the power and ability to produce special reports on issues referred to it by the Minister of Public Safety. Mr. Kennedy told the Committee that he has received no response from the government about his proposed legislative changes.

91 Ibid., s. 39(3)

92 Ibid., s. 50

93 Ibid., ss. 53-55

94 The legislative model is available on the Commission for Public Complaints Against the RCMP’s website: <http://www.cpc-cpp.gc.ca>

In his inquiry into the actions of Canadian officials in relation to Maher Arar, Justice Dennis O'Connor also concluded that the review powers of the CPC are insufficient.⁹⁵ Justice O'Connor recommended that the government restructure the CPC and expand its role to include national security.⁹⁶ This new body would be able to conduct self-initiated reviews, similar to those conducted by SIRC with respect to CSIS, for compliance with law, policies, ministerial directives, and standards of propriety. He noted that Australia, Belgium, Germany, New Zealand, Norway, Sweden, United Kingdom, and the United States all have independent bodies that have a self-initiated review capacity. The review body would also have extensive investigative powers, similar to those for public inquiries under the *Inquiries Act* to allow it to obtain the information and evidence necessary, including powers to subpoena documents and compel testimony. Unfortunately, the government has not clearly indicated whether it intends to implement Justice O'Connor's recommendations with respect to enhanced review capacity.

While the government may have not yet indicated its view, the Committee strongly believes that there is a need for strengthened review of the RCMP. The reputation of the RCMP is put at risk when investigations of members' behaviour are not above reproach. Independent, qualified, and transparent review helps avoid the perception or the possibility of a cover-up. The Office of the Auditor General, however, conducts only sporadic audits of the RCMP, and its mandate is limited. The powers of the CPC are simply not adequate. While it can respond to complaints, it does not have sufficient access to information to investigate those complaints fully. More importantly, the CPC is not able to initiate reviews, and it is not designed to probe the policies or professional practices of the force. Such reviews would ensure conformity with law, policy and standards of propriety. Independent review and oversight can help to ensure that investigations are conducted in a timely and appropriate manner, and are free from bias. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 26

The Government of Canada strengthen the legislative authority of the Commission for Public Complaints Against the RCMP to enable it to conduct self-initiated reviews, as well as to guarantee it the full access to documents and persons that is included in the powers of subpoena.

95 Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities*, 2006.

96 A number of Justice O'Connor's recommendations are specific to national security concerns and thus are not relevant for the current discussions.

ACCESS TO INFORMATION

Under the *Access to Information Act*, Canadians can request documents held by federal government departments and agencies. The government has 30 days to inform the requester if access will be given, and if so, to provide the information requested.⁹⁷ The government may seek an extension if a large number of documents are requested or if consultations are required which cannot be completed in time. The government must then notify the requester of the additional time required, and the requester may lodge a complaint with the Information Commissioner about the extension.⁹⁸

Processing the Requests

In July 2005, the RCMP received a request from Staff Sergeant André Girard, an RCMP Staff Relations Representative, for access to any and all information relating to the audit of the RCMP pension plans concluded in 2004, including the investigation conducted by the Ottawa Police Service. A similar request was made in October 2005. The information was not released until May 2006, almost 10 months after the original request.

While the original request for information was received in July 2005, it was not until 13 October 2005 that the Officer in Charge of the Access to Information Branch, Superintendent Pierre Lavoie, wrote to Louis Alberti of RCMP Legal Services requesting a legal opinion on the proposed response to the requests for information.

On 9 March 2006, five months later, Mr. Alberti wrote to Supt Lavoie saying that the information could be released as long as certain passages were held back because they should be exempt from the request. Mr. Alberti told the Committee that the lengthy review time was due to a large case load. He said, "At the time, the Access to Information Office was processing between 60 and 80 cases which exclusively concerned access requests. So we had to set priorities."⁹⁹ Unfortunately, this request did not appear to be one of those priorities.

Shortly thereafter, the proposed release package was sent to the officers in charge of Human Resources and Corporate Management, Assistant Commissioner Barbara George and Deputy Commissioner Paul Gauvin. On 21 March 2006, D/Commr Gauvin wrote to Supt Lavoie to express his concerns. He wrote:

97 See Access to Information Act, section 7.

98 Ibid., section 9.

99 Meeting 65, 3:55 p.m.

I concur with the release of the Pension Plan Administration Audit in its current format. I am however, strongly opposed to the release of the Ottawa Police Service summary report on Project Probity. This document is full of personal information which is not subject to release under the Privacy Act. Release of this document as is, will in all likelihood, subject the RCMP to civil litigation and cause needless embarrassment to the organization.¹⁰⁰

The Committee believes it is important to note here that Supt. Lavoie had at one point worked with D/Commr. Gauvin. This calls into question the reasons why Supt. Lavoie felt the need to give D/Commr. Gauvin a “heads up” on this Access to Information request.

In response to this memo, Supt Lavoie called D/Commr Gauvin’s assistant, Inspector Paul McConnell, to say that the report would be released but D/Commr Gauvin could provide input to apply exemptions permitted under the law. This was then typed into a memo and delivered to Insp McConnell. The following day, Supt Lavoie’s superior, Assistant Commissioner Bernie Corrigan, sent the reports back to legal services for a second legal opinion.

At this point, Sergeant Keith Estabrooks, one of the access to information reviewers who had worked on the file, became exasperated, and he wrote a memo to his superior, Supt Lavoie, which stated, “It is my opinion that Mr. Gauvin is in a direct conflict of interest by having anything to do with the release of our proposed package as he is a key player in the pension matter. Just the fact that he has access to the documents is a conflict and unethical.”¹⁰¹

Sgt Estabrooks also expressed his frustration to the Committee with the delay in the release of the documents:

I don’t know if you should say interference, but we had a lot of “heads up” going out. We had things like legal opinions, where it went to legal for approximately six months and it sat there. It was returned after the six-month time period. It came back down and I think it stayed in our office approximately a week and it was sent back for a second legal opinion. Surely one legal opinion would suffice on 50 pages. But it just seemed that everything was a stall tactic from the beginning, when it started.¹⁰²

100 Memo from D/Commr Paul Gauvin to the Officer in Charge of the Access to Information Branch, Subject: Access to Information Act, 21 March 2006.

101 Memo from Sgt Keith Estabrooks to Supt Pierre Lavoie, Subject: RCMP Pension File Ottawa Police Service Report, 23 March 2006.

102 Meeting 53, 5:15 p.m.

Sgt Estabrooks also said it was unusual to ask for comments from people named in the documents. He said, "It's very unusual to have someone who is named in a report be able to read what we're going to release or send out and be able to comment on it."¹⁰³

Supt Lavoie did not agree with Sgt Estabrooks. When he appeared before the Committee, Supt Lavoie said:

In my opinion, even though it does not happen often, there is nothing to prevent a manager from taking part in the processing of an access to information request involving the RCMP and making recommendations. RCMP managers have the right, if not the legitimate duty, to speak out in defence of the interest of the public and of the organization when any final decision is being taken by the coordinator to deny access or to release information in full or in part. So there is nothing illegal or unethical about this type of consultation.¹⁰⁴

While it may not have been illegal to send the report to D/Commr Gauvin to ask for his input on its release, the Committee believes that it was highly inappropriate.¹⁰⁵ D/Commr Gauvin was discussed in the summary police report and thus would have had a personal stake in whether or not it was released. Given the sensitive nature of the report and that it was requested by an RCMP Staff Relations Representative, the RCMP should have taken more care in how they processed the report and ensured that it was processed in a timely manner. It is essential to avoid any conflict of interest or obstruction in the release of information.

Unfortunately, it is not just the RCMP's handling of this access to information request that is troubling. Instead, it seems that the RCMP does not take access to information requests in general seriously. In his latest Annual Report, the Information Commissioner gave the RCMP a rating of "F", because 67% of requests received by the RCMP were deemed refusals.¹⁰⁶ The Commissioner wrote, "[The RCMP] does not have a coherent plan in place with specific deliverables and target dates. It is experiencing resourcing difficulties in recruiting, training, and retaining qualified analysts."¹⁰⁷ In his 2006-2007 report card on the RCMP, the Commissioner notes that the RCMP has allocated an additional 20 positions to the Access to Information Branch; however, as of December

103 Ibid., 5:20 p.m.

104 Meeting 57, 4:00 p.m.

105 The Committee also heard testimony surrounding other alleged improprieties committed by Mr. Gauvin in relation to Access to Information requests. There was some discussion during Meeting 65 that Mr. Gauvin called an access to information analyst, Michel Joyal, into a meeting in the Commissioner's boardroom and requested that a proposed access to information release be replaced with a summary document.

106 The *Access to Information Act* establishes mandatory response deadlines and deems a request to have been denied if the answer is late. Office of the Information Commissioner, 2006-2007 Annual Report, page 25.

107 Ibid., page 27.

2006, none of these positions were staffed. In his previous report card, the Commissioner made 19 recommendations, but the RCMP only followed 3 of them. The Information Commissioner concluded that the reason for continuing poor performance was a lack of senior management leadership.

Indeed, Supt Lavoie told the Committee that he had difficulty meeting access to information requests because he did not have sufficient resources. He said:

[D]uring my time as coordinator, I was faced with a very difficult task because there was far too much work and too few resources. Because of a severe shortage of staff, we simply could not keep up. Every month the backlog of access to information and privacy requests increased. This was due solely to the lack of human resources. It caused me enormous frustration because I could not fulfil my mandate under the two acts.¹⁰⁸

Access to information held by government departments in a timely fashion is an important right in free and democratic governments. However, the RCMP does not seem to believe that it needs to provide its Access to Information Branch the resources and support needed to fulfill its mandate. As the Committee believes that the Information Commissioner is better placed to make recommendations about how the RCMP can improve its access to information practices and policies, the Committee recommends that:

Recommendation 27

The Royal Canadian Mounted Police provide the Public Accounts Committee with an action plan by May 31, 2008 on how to implement the Information Commissioner's recommendations.

Recommendation 28

The Royal Canadian Mounted Police provide the additional resources needed by the Access to Information Branch to allow it to fulfill its mandate.

ETHICS

The RCMP has earned the trust of Canadians and has built its international reputation as a model police force by setting high standards of ethical behaviour for its members. However, as this case demonstrates, these standards were repeatedly violated and a culture developed that rewarded wrongdoers while punishing those who spoke out against them. While the RCMP does have an Ethics Advisor, this person has neither the

108 Meeting 57, 4:00 p.m.

independence nor the authority to ensure that senior executives uphold and maintain the RCMP's high ethical standards.

Ethical Culture

Leadership in an organization is vital. It sets the tone and provides a model of behaviour for others to follow. Professor Linda Duxbury, an expert in organizational culture, related the importance of leadership to setting and changing an organization's culture:

[L]eadership does matter, especially with respect to cultural change, because the leader sets the culture by his or her own behaviour. The leader also has access to the resources and the levers needed for this kind of change, such as changing the accountability framework, changing reward structures, and so on.¹⁰⁹

Unfortunately, the leadership style of Commr Zaccardelli was not conducive to creating a healthy ethical culture within the RCMP. David Brown described Commr Zaccardelli as having an autocratic leadership style, and it was perceived that displeasing Commr Zaccardelli would be career limiting. He was the boss and everyone had to follow his lead, which was clear when he said to the Committee, "When I make that decision, everybody else has to fall in line. That's my position."¹¹⁰

It should be no surprise, then, that Commr Zaccardelli did not take action when S/Sgt Ron Lewis raised allegations in 2002 about harassment and abuse of authority by Jim Ewanovich. As David Brown put it: "The problems created by Commr Zaccardelli's own management style were exacerbated by the fact that he did not object to similar management styles among some other members of his management team."¹¹¹

It did not take long for a culture of impunity and a lack of trust to develop within the RCMP. This is due, in part, to other RCMP senior managers, such as Mr. Ewanovich and Mr. Crupi, creating a poisoned work culture through intimidation. Members and employees learned that they should not rock the boat, because if they did, they would face punishment. S/Sgt Lewis described the situation: "A culture was created by several senior executives where it became very dangerous for employees to report wrongdoings. The risk to their careers and financial well-being was high."¹¹² The actions taken against those who did step forward set an example for others, as was described in the section on the disclosure of wrongdoing.

109 Meeting 72, 10:55 a.m.

110 Meeting 49, 6:25 p.m.

111 Brown Report, section 7.3.1.

112 Meeting 46, 3:30 p.m.

The Committee was deeply disappointed in the actions of several senior RCMP employees who either engaged in unethical behaviour or permitted it to exist. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 29

The House of Commons denounce the behaviour of all senior Royal Canadian Mounted Police employees who tarnished the credibility of the force through negligence, partiality, or dishonesty: namely, Dominic Crupi, Jim Ewanovich, Paul Gauvin, and Barbara George.

Establishing an appropriate ethical culture is essential because internal controls can only accomplish so much. If senior managers are determined to break the rules, there is little that can stop them. Assistant Auditor General Hugh McRoberts outlined the problem:

At the end of the day, however, when we are dealing with matters that involve management override, I think one goes beyond the realm of controls and goes into the realm of ethics and values... The issue that arises here is that you can control so many things, but if the ethics and values of senior management are not sufficient so that they control themselves from overriding those controls, then, in essence, no matter how many locks we put on the treasure chest, eventually they'll get in.¹¹³

Further, if the culture within the RCMP had been different, the improprieties might have been uncovered and addressed much sooner. David Brown wrote: "[T]he chain of events that led to this report could have been broken at various points, if the culture had supported those who complained of the misconduct."¹¹⁴

The source of the ethical problems, according to A/Commr John Spice, the former Ethics Advisor, was a form of low level corruption, where managers believed that it was okay to circumvent the rules in order to meet certain goals. A/Commr Spice said:

The unethical behaviour of certain individuals created this situation, in my view, because of the phenomenon of Noble Cause Corruption. Noble cause corruption is simply the belief that the end justifies the means. When employees do not see people held accountable for unethical behaviour, or they witness unethical behaviour that goes unchecked, they then sometimes begin to model the behaviour.¹¹⁵

The goal was to outsource the administration of the pension plan as quickly as possible, even if that meant bending a few rules. However, the rules were not just bent;

113 Meeting 41, 3:55 p.m.

114 Brown Report, section 7.5.3.

115 Meeting 57, 5:15 p.m.

they became distorted, with extensive nepotism and widespread contracting irregularities. The managers needed to be reminded that the means used do matter, especially since unethical behaviour just breeds more unethical behaviour, which may slowly slide into criminal conduct.

The results of not establishing an appropriate ethical culture and dealing with these issues early on have been devastating for the RCMP. Not only has the RCMP's public reputation suffered, the RCMP appears to be facing an internal crisis of confidence of regular members in senior management. Staff Sergeant Steve Walker, who had been a member of the Ottawa Police Service criminal investigation, described his disillusionment:

I can now say, as a member of the Royal Canadian Mounted Police, that I am disappointed and disillusioned that both the criminal and internal processes have failed to bring any degree of accountability. I am devastated that every core value and rule of ethical conduct that I held to be true and dear as a rank-and-file member of the RCMP has been decimated and defiled by employees at the highest levels of the RCMP.¹¹⁶

The crisis of confidence in senior management appears to be substantial within the RCMP. Professor Linda Duxbury conducted an extensive survey of RCMP members, which found that regular members were frustrated by their managers. She described her findings:

What they were frustrated with was the top-down style of management, non-supportive managers who don't trust or respect their members, managers' inability to communicate effectively with staff, politically driven agendas, managers who are perceived to be careerists who are governed by their personal agendas, and managers who did not walk the talk.¹¹⁷

This situation is not sustainable. The RCMP needs to quickly re-establish a robust ethical culture and maintain strong ethical values if it is to restore its reputation and regain the confidence of regular members. Staff Sergeant Mike Frizzell expressed some hope for the future:

I believe that organizations are made up of people, and as such they will make mistakes. I believe the public will understand and forgive as long as they know that we are doing everything we can to avoid making mistakes in the first place, to learn from the mistakes we do make, and to make darned sure they never happen again. Our ethics and integrity must be beyond reproach.¹¹⁸

116 Meeting 46, 3:50.

117 Meeting 72, 9:15 a.m.

118 Meeting 46, 3:55 p.m.

Ethics Advisor

The RCMP does have a senior officer, the Ethics Advisor, who is responsible for promoting standards of ethical behaviour and ensuring that appropriate ethics and values are instilled within all RCMP members. The current Ethics Advisor, Assistant Commissioner Sandra Conlin, described her mandate and priorities:

The mandate of the RCMP's Office of the Ethics Advisor is to ensure our organization's shared mission, visions and values become ingrained in the day-to-day activities of all employees. ... Since I assumed my role as ethics advisor five months ago, one of my first priorities has been to build capacity in the Office of the Ethics Advisor in order to deliver on policy and programs that help drive a climate of meaningful accountability, control, values, and ethics. ... Another priority of the Office of the Ethics Advisor has been to study and understand how ethics and compliance issues fit into the RCMP's overall strategic direction.¹¹⁹

A/Commr Conlin also stated that her office is responsible for ensuring that members have appropriate training in ethics:

We also provide ethics education as part of our mandate. We have been working very closely with the RCMP HR learning and development section to ensure that the supervisory development course, the management development course, and the officer development course have an ethical component to them. We have a two-day ethical component.¹²⁰

The Ethics Advisor is undoubtedly an important part of developing an appropriate ethical culture within the RCMP. However, the Ethics Advisor does not have sufficient authority or independence to ensure that senior management upholds that culture.

As mentioned in the section on the disclosure of wrongdoing, the Ethics Advisor is also the senior officer responsible for receiving and reviewing disclosures of wrongdoing. Several members went to the then Ethics Advisor, A/Commr Spice, to outline their concerns with wrongdoing in the administration of the pension plan. However, the Ethics Advisor did not have the authority to take action and to hold people to account. A/Commr Spice put it in the following way, "I was not in the position to hold people accountable. I was there to report upon wrongdoing. And in so reporting that wrongdoing, people ought to have been held accountable."¹²¹

As the RCMP Ethics Advisor is simply an advisor to the RCMP Commissioner and the Senior Executive Committee, the strength of the Advisor depends largely upon support

119 Meeting 71, 9:10 a.m.

120 Ibid, 9:35 a.m.

121 Meeting 57, 5:50 p.m.

from senior management, which is not always present. The former Ethics Advisor, A/Commr Spice, was told by Commr Zaccardelli that some senior RCMP officers were concerned that he was too active. A/Commr Spice relayed his conversation:

It went to a point that the commissioner spoke to me one day and said: "John, some of the [Commanding Officers] and the deputies think you're being involved in too much, and they really don't understand this role of the senior officer for internal wrongdoing in the workplace."¹²²

Additionally, A/Commr Spice told the Committee that there was a stigma attached with going to see the Ethics Advisor. He said:

You have to understand my position as the Ethics Advisor. I was on the main floor of headquarters building and you would actually see people walk back and forth in front of the office until there was nobody in the hall, and then they would duck into my office. So there was a stigma attached to going to see the Ethics Advisor.¹²³

The current Ethics Advisor, A/Commr Conlin insisted that she has full confidence in receiving support from the current Commissioner, William Elliott, and senior management. She also insisted that her role was not to protect the RCMP but to make sure that behaviour is ethical and the RCMP does the right thing. However, in a command and control paramilitary organization, such as the RCMP, having the Ethics Advisor within the hierarchy of command leaves the possibility for conflicts to exist. Moreover, David Brown criticized the structure of the Office of the Ethics Advisor. He wrote, "The Ethics Advisor had no established role, very limited resources to support the function and no regional presence."¹²⁴ The stigma attached to going to see the Ethics Advisor could only apply to employees working in headquarters, because for the many members working in the regions, there was no Ethics Advisor to visit.

A/Commr Spice told the Committee that the RCMP needed a more independent voice on ethical matters. He said, "The ethics office is critical to the organization, but I believe there is a need for an ombudsperson. ... There's a necessity to have something outside to oversee those decisions and ensure that everything is as it should be."¹²⁵ One of the primary reasons would be to provide oversight with regard to complaints against senior managers. According to A/Commr Spice, "the RCMP requires oversight as it relates to complaints about senior managers, EX levels to the commissioner. There is a need for an

122 Ibid.

123 Ibid.

124 Brown Report, section 7.4.1.

125 Meeting 71, 9:55 a.m.

ombuds role specific to the RCMP to ensure a level of accountability.”¹²⁶ Staff Sergeant Ron Lewis described why this kind of oversight is needed. He said:

[T]he senior executives of the RCMP have delegated authority, under the *RCMP Act*, for internal investigations and discipline. They determine if an investigation should be initiated, who conducts the investigation, who’s to be charged, the type of discipline, and finally, they’re involved in the appeal process. It’s totally internal. Therefore, when allegations of wrongdoing are made against the senior executives, they are in a conflict of interest. The potential or even the perception of cover-up is real.¹²⁷

Given the clear conflicts that developed, the unwillingness to pursue timely investigations, and the lack of disciplinary proceedings resulting from the case under consideration, the Committee agrees that more independent ethics oversight is needed. The current Commissioner, William Elliott seemed receptive to this possibility. He said, “One of the options that I think should be looked at is the potential for an ombudsman with more defined authorities than we currently have for the Ethics Advisor.”¹²⁸ An independent ethics advisor would ensure that accountability is imposed by, and in some instances upon, senior management. He or she would also ensure that senior management establishes and maintains an appropriate ethical culture within the RCMP. Consequently, the Committee recommends that:

Recommendation 30

The Government of Canada amend the *Royal Canadian Mounted Police Act* to provide independent authority to the RCMP Ethics Advisor to enable him or her to conduct inquiries into whether allegations of ethical or criminal wrongdoing against RCMP members have been properly investigated. The Ethics Advisor should publish an annual report and have the authority initiate Code of Conduct investigations and to recommend that outside police forces conduct a criminal investigation when warranted.

GOVERNANCE

The Committee heard testimony over the 15 meetings on the RCMP pension and insurance issue that dealt with a wide variety of problems in the internal management of the RCMP. The Committee was shocked to hear about, among other things, the treatment of whistleblowers, the lack of discipline meted out to wrongdoers, the disregard for contracting rules and the lack of attention paid to adhering to the *Access to Information Act*.

126 Meeting 57, 6:15 p.m.

127 Meeting 46, 3:30 p.m.

128 Meeting 72, 10:30 a.m.

The testimony heard by the Committee seemed to indicate that the RCMP has a poor grasp on internal departmental management. The Committee believes that without good management, there cannot be good accountability.

The governance structure of the RCMP concentrates considerable authority in the hands of the RCMP Commissioner. This may have contributed to, or at least exacerbated, the problems surrounding the administration of the pension and insurance plans. David Brown, author of the report from the Office of the Independent Investigator into RCMP Pension and Insurance Matters, points out that

the powers vested in the Commissioner of the RCMP make the holder of that office much more powerful than any corporate CEO. Accordingly, the attitudes and demeanour of the Commissioner pervade the RCMP more fundamentally than would be the case in most corporate environments.¹²⁹

Part of the reason for the concentration of authority in the hands in the Commissioner is that the current governance model at the RCMP is a paramilitary one that relies on a chain of command and orders that must be followed. The Commissioner has total authority in the RCMP. Additionally, the principle of police independence, whereby the police are separated from political direction over operational matters, has meant that the RCMP Commissioner does not receive much direction or oversight into administrative matters. Mr. Brown writes that "the prerogative of the Commissioner to direct the operation of the policing function is subject to virtually no oversight".¹³⁰

Mr. Brown points out in his report that the current RCMP paramilitary governance model

is not a governance model that investors in a \$3 billion business would accept... [because a] sophisticated business organization of this size cannot provide appropriate transparency and accountability within a command and control structure.¹³¹

As an alternative, Mr. Brown notes that Crown corporations have independent boards of directors that are accountable to the government. The Chief Executive Officers of these boards are appointed by the Governor in Council, but are nonetheless accountable to both the board of directors and to the government. Mr. Brown suggests that implementing such a governance structure on the RCMP would not compromise the command and control structure that typifies effective policing.

129 Brown report. section 7.3.1.

130 Ibid., 7.2.2.

131 Ibid.

As a board of directors is more appropriate to the corporate environment than to a government organization that must function within the framework of ministerial responsibility, the Committee believes that a police accountability board would be a better model for the RCMP. This sort of board could act as a buffer between the Public Safety Minister and the Commissioner in the sense that the Commissioner of the RCMP would report to the police accountability board, which would then would review the performance of the RCMP and recommend appropriate actions to the minister.

Many other provinces and municipalities have police boards that are responsible for oversight of the administration of their police forces. The Toronto Police Services Board, for example, has specific legislated responsibilities to determine objectives and priorities, establish policies for the effective management of the police service, establish guidelines for the administration of the public complaints system, and approve capital and operating budgets. This Police Services Board is accountable to both the community and to the Ontario Civilian Commission on Police Services (OCCPS).¹³²

British Columbia has a province-wide police board that sets the priorities, goals and objectives of its police department and develops the annual police department's budget. The police board is responsible for service and policy complaints related to its police department. It also receives complaints against the Chief and Deputy Chief Constables. According to the provincial government, the board strives for a fair and responsive interaction between police and the community.¹³³

The Committee believes that the type of governance oversight model typified by some provinces' and municipalities' police services boards could well serve the situation of federal policing. Having an accountability board to which the Commissioner of the RCMP would report could provide greater oversight to the substantial powers that currently reside with the RCMP Commissioner. If such a board was required to report publicly on the performance of the RCMP, its senior executive and its membership at large, there would be more of an onus on the Commissioner of the RCMP to act in such a way as befitted the RCMP. The composition of such a federal police accountability board is open to discussion, but given that a large part of the RCMP's work focuses on contract policing to the provinces, the Committee would expect that the accountability board would include provincial representation.

Given the current need to improve accountability and oversight in the RCMP, the Committee recommends that:

132 Toronto Police Services Board. *Frequently Asked Questions*. Available online at [http://www.tpsb.ca/V/General/FAQ/What exactly does the Board do?/](http://www.tpsb.ca/V/General/FAQ/What_exactly_does_the_Board_do?/)

133 Ministry of Public Safety and Solicitor General, *Municipal Police Boards*, Available online at http://www.pssg.gov.bc.ca/police_services/boards/index.htm

Recommendation 31

The Government of Canada establish a Police Accountability Board that will provide third-party oversight of the Royal Canadian Mounted Police. The Commissioner of the RCMP would continue to report to the Minister, but would also report to the Board, which, in turn, would report to the Minister and publish a public annual report on the performance of the RCMP, which would be tabled in Parliament.

PUBLIC INQUIRY

Background

Shortly after it began this study, the Committee realized that it was not the best venue for a full investigation of the issues involved as the Committee does not have the organizational capacity, resources, or time necessary. Instead, the Committee believed that a public inquiry was necessary. On April 16, 2007, the Committee adopted the following motion: "That the Standing Committee on Public Accounts write to the Minister of Public Safety requesting that the RCMP Pension Plan Funds Investigation be made a full public commission of inquires under the Inquires Act."

The government has taken a different approach. On March 29, the day after several RCMP members appeared before the Public Accounts Committee to discuss their allegations of abuse in the administration of the RCMP pension plan, the Public Safety Minister announced an independent investigation into these allegations. On April 13, the Minister named David Brown, the former Chairman and CEO of the Ontario Securities Commission, to lead this investigation.

Mr. Brown was to provide a report to the Minister, which he did on June 15. In this report, he concluded that a more formal inquiry was not necessary. He wrote, "I see no reason for a process with greater powers than were provided to me to be established to revisit the issues I have discussed in this report. More than that, I see no reason for any process of any type to be established for the purpose of revisiting the issues discussed here."¹³⁴ However, Mr. Brown recommended the creation of a task force to study the appropriate governance structure and culture for the RCMP.

On July 16, the Minister for Public Safety, Stockwell Day, acted on Mr. Brown's recommendation and announced the establishment of this task force, led by Mr. Brown, which is to report to the Minister by the end of the year. On 13 August, Minister Day

134 Brown Report, chapter 6.

responded to the Committee's request for a public inquiry by reiterating the actions his government had taken: appointing Mr. Brown as an independent investigator and the creation of a task force on governance and cultural change in the RCMP. He also noted that Mr. Brown recommended that no formal inquiry was necessary.

Unresolved Concerns

The Committee heard conflicting evidence about a number of issues, but was unable to totally resolve them, namely:

- Who ordered the first criminal investigation and why was it shut down?
- Why did it take so long to start the second criminal investigation? Why wasn't the internal audit immediately stopped and a criminal investigation started when wrongdoing became apparent?
- Why was extensive nepotism allowed to take place within the RCMP and why was no one disciplined for it?
- Why weren't Jim Ewanovich and Dominic Crupi immediately dismissed?
- How was Dominic Crupi able to keep his security clearance and obtain another highly sensitive job?
- Why was Dominic Crupi able to contract through Consulting and Audit Canada, even after his contracting authority was removed?
- Was Staff Sergeant Mike Frizzell "removed" from the criminal investigation or was he sent back to his home unit because the investigation was over?
- To what extent was Assistant Commissioner David Gork involved in the conduct of the criminal investigation?
- As the insurance part of the criminal investigation was cut short, to what extent was the Ottawa Police Service investigation's report a full examination of the insurance issues?
- Who asked Morneau Sobeco to undertake the administration of the RCMP's insurance plans?

- Were the insurance committee meeting minutes that authorized the removal of money from the insurance fund to repay the pension fund altered?
- Why was Deputy Commissioner Paul Gauvin given a “heads up” on the access to information requests?
- Did access to information documents disappear from RCMP files? Why were some documents not entered into the RCMP’s access to information computer system?
- Who made the decision to declare Denise Revine surplus and why?
- Are there other RCMP whistleblowers who suffered reprisals?
- Are there other instances of wrongdoing within the RCMP that were suppressed?

Many members of the Committee continue to believe that a public inquiry would be necessary to properly investigate the allegations of wrongdoing in the administration of the Royal Canadian Mounted Police’s pension and insurance plans. While the Committee devoted considerable time and effort to studying this issue, it is limited in its capacity to conduct the kind of inquiry needed. The independent investigation conducted by Mr. Brown did not face this limitation, but most members of the committee are of the view that it was hampered by a narrow mandate and a lack authority and transparency. A public inquiry, on the other hand, would have greater powers of investigation, have access to additional resources, and be conducted in public.

However, the Committee recognizes that the government does not agree with this approach and has followed a different path. The Committee hopes that the government is committed to taking the kind of fundamental action required to address the numerous problems identified in this report in order to help restore the trust and confidence of Canadians and RCMP members in their national police force.

CONCLUSION

The Committee’s hearings on Chapter 9 of the Auditor General’s November 2006 Report, Pension and Insurance Administration — Royal Canadian Mounted Police, led to an unexpected series of meetings. What began as an examination of whether the RCMP had responded adequately to the findings of its internal audit and the investigation by the Ottawa Police Service quickly became an investigation of several issues that even the Office of the Auditor General did not touch on in its report. These issues included:

- the poor treatment of the RCMP members that disclosed wrongdoing;
- the circumvention of contracting policies and procedures in order to outsource of the pension and insurance plans;
- the lack of disciplinary measures meted out to those who committed wrongdoing;
- the failure to process access to information requests in a timely manner;
- the inability of the civilian oversight body to conduct an independent review; and
- the culture of fear and mistrust created by senior management of the RCMP.

The numerous investigations into this issue have not been able to satisfactorily lay to rest the issues surrounding the administration of the pension and insurance plans. To address the over-reaching themes that were raised by the various investigations, the report of the Independent Investigator into RCMP Pension and Insurance Matters included a recommendation to create of a Task Force to examine the issues of and make recommendations on the governance and organizational culture at the RCMP.¹³⁵ The Minister of Public Safety, the Honourable Stockwell Day, announced on 16 July 2007 the creation of the Task Force on Governance and Cultural Change and stated that it was to be chaired by Mr. Brown. The Task Force is mandated to review and consider the challenges faced by the RCMP as set out in the Brown report, and to make recommendations on the following issues:

- the internal management structure of the RCMP including committees and branches, and ways to better ensure they are properly mandated according to modern governance principles of accountability and transparency;
- means by which a challenge and oversight function could be introduced into the internal management of the RCMP, including how such functions could be effectively integrated into the structure and culture of a modern police organization;

135 Brown report, section 8.1.1.

- means to ensure that senior management is held appropriately accountable;
- identifying a process to better ensure that the Commissioner and senior management establish and maintain an appropriate ethical structure based on the RCMP's Mission, Vision and Values;
- ensuring that the RCMP's workplace disclosure policy is appropriate, that mechanisms are in place to ensure protection from reprisal, and that appropriate, clear and decisive corrective measures are taken;
- ensuring compatibility between an effective workplace disclosure policy and the process for reporting possible breaches of the Code of Conduct;
- ways to improve the accountability, timeliness and effectiveness of the RCMP disciplinary scheme in the RCMP Act and Regulations, including possible changes to the Code of Conduct and the one-year limitation period; and
- considering ways of fostering a constructive partnership between civilian and public service employees and regular members at the executive level of the Force;¹³⁶

The Task Force is required to report back to the Minister of Public Safety by the end of 2007.

The Committee is pleased to state that it was able to address most of the issues included in the mandate of the Task Force and that this report offers recommendations on how to improve the organizational culture and governance of the RCMP. The Committee hopes that the Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP will be able to make use of the work provided here.

The greatest challenge facing the RCMP now is to change its governance and culture so as to become the accountable, transparent and honest police organization that Canadians demand. The Committee heard testimony stating that this change would not be an easy task. Professor Linda Duxbury told the Committee that "the RCMP is definitely not change ready."¹³⁷ She continued, stating that:

136 Public Safety Canada, News Release and backgrounder: Minister Day announces new Task Force to Report on Governance and Cultural Change in the RCMP, 16 July 2007.

137 Meeting 72, 10:50 a.m.

Cultural change is the most difficult kind of change. The majority of cultural changes fail. We know that even if all the stars are aligned, it takes five to ten years for cultural change to occur. And not all the stars are aligned here, so I would just caution the committee that we have to give the RCMP a chance here. We can't expect miracles and overnight things to happen¹³⁸

The Committee understands Ms. Duxbury's recommendation for caution, but believes that the RCMP is committed to learning from its past and that it is ready to begin making the changes necessary to avoid a similar situation from happening in the future.

Lastly, the Committee would like to commend the courageous and tenacious members and employees of the RCMP who worked hard to bring the full issue of the administration of the pension and insurance plans to light. Staff Sergeant Mike Frizzell, Staff Sergeant Ron Lewis, Chief Superintendent Fraser Macaulay, Ms. Denise Revine, Staff Sergeant Steve Walker and Assistant Commissioner Bruce Rogerson all worked with incredible integrity. The Committee believes that the RCMP, and the public service in general, has become a better place to work given the commitment to the values and ethics of good governance displayed by these people.

In addition, the Committee would like to commend former Commissioner Beverly Busson. Commr Busson took on a very difficult job in the RCMP in her very short time as Commissioner. The Committee admires Commr Busson for her commitment to address the issues raised during Committee's hearings and for her drive to improve the overall management culture of the RCMP. Her tremendous leadership was exemplary, and the Committee hopes that the current Commissioner, William Elliott, will be able to continue the good work former Commr Busson began. The RCMP needs this sort of strong leadership in order to overcome the many challenges it now faces in restoring its reputation as one of the world's finest police organizations.

KEY FINDINGS

This section of the report discusses observations of the Committee that, while they do not fit into the larger narrative, are very important to add to the public record of the study of the administration of the RCMP pension and insurance plans.

- The Committee commends all RCMP members and employees who played a role in uncovering malfeasance in the administration of the RCMP pension and insurance plans. Without the courageous tenacity of the individuals discussed here, in addition to others who did not come

138 Ibid., 10:55 a.m.

forward to the Committee, the serious wrongdoings in the administration of the plans would not have been discovered.

- The Committee was disappointed to learn that several individuals involved in the serious issues discussed in this report were able to leave the situation in the RCMP and move to different government departments. Rosalie Burton was in no way reprimanded for her involvement in the reprisals against Denise Revine; indeed, she now works as a Director General for Agriculture and Agri-Food Canada. In addition, David Smith, who owned Abotech Inc, the consulting firm that acknowledged that it hired contractors to assist them in circumventing post-employment rules, now works at the Department of Indian and Northern Affairs. That these individuals can move freely through the public service despite having participated in questionable practices is perhaps indicative of the weak system of discipline in the public service.
- Deputy Commissioner Paul Gauvin received what the Committee believes was a “soft landing” for his involvement in the administration of the plans. The Committee is incredulous that the Chief Financial Officer of the RCMP was so ineffective in the management of the contracting authorities of RCMP staff who were knowingly violating the Contracting Policy. The excuse given by D/Commr. Gauvin that he had no responsibility over staff in a different branch of the RCMP rings hollow. The Committee hopes that RCMP, and all other government organizations, learns from this experience that the Chief Financial Officer is ultimately responsible for the financial management of his or her department.
- The actions of several contractors detailed in this report were appalling. Kim Casey, Pat Casey, Anthony Koziol, and Michael Onischuk all participated in contracts with the National Compensation Policy Centre, which was managed by Dominic Crupi, that were found to be in violation of the Treasury Board Contracting Policy. The Committee was greatly disturbed by the actions of these individuals, and sincerely hopes that they will be barred from receiving any more contracts from the federal government.
- Public Works and Government Services Canada did not discuss the questionable procurement practices of Consulting and Audit Canada in its Departmental Performance Report (DPR). Given the fact that the DPRs are one of the only ways to communicate departmental actions to parliamentarians, the Committee is distressed that something as important as the serious violations of the Contracting Policy at Consulting and Audit Canada could be so easily glossed over in PWGSC’s DPR. The Committee expects to see more balanced reporting in PWGSC’s DPR in the future.

- The Committee heard from 61 witnesses during its study of the administration of the RCMP pension and insurance plans. Throughout the study, the Committee heard conflicting testimony on quite an unacceptable number of occasions. Unfortunately, this indicates that some witnesses were not being fully truthful with the Committee. The Committee would like to stress that it takes the truthfulness of witnesses very seriously, and providing false or misleading testimony to a parliamentary committee could constitute contempt of Parliament.
- The Committee is discouraged and frustrated with the lack of authority and/or the unwillingness of the government to dismiss employees found guilty of gross misconduct.
- The Committee is concerned with the lack of respect paid to the *Access to Information Act* in the RCMP. The legislated time deadlines were ignored by various members of the RCMP, including D/Commr Paul Gauvin and Louis Alberti, with respect to the release of information concerning the various investigations into the administration pension and insurance plans. In addition, the Committee was not pleased to hear of the alleged serious improprieties committed by D/Commr Gauvin concerning the calling of an officer into the Commissioner's boardroom to switch documents related to an Access to Information release. The Committee sincerely hopes the RCMP will fully respect the *Access to Information Act* in the future so as to ensure the goals of transparency and accountability embodied by this Act are upheld.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Royal Canadian Mounted Police provide the Public Accounts Committee a detailed status report by March 31, 2008 on the implementation of the Auditor General's recommendations from the November 2006 Report, Chapter 9. This report should contain confirmation of whether those who participated in the golf game at St. Andrews by the Sea have reimbursed the RCMP pension fund for the benefit they inappropriately received.

Recommendation 2

The Royal Canadian Mounted Police review all transactions charged against the pension plan in the fiscal years 2000-2001 through 2003-2004, and reimburse any amounts that should have been more appropriately charged elsewhere.

Recommendation 3

The Royal Canadian Mounted Police commend Assistant Commissioner Bruce Rogerson for his efforts to put an end to the acceptance of gifts and hospitality by senior members of the RCMP; that the RCMP restore all people who were demoted or removed to their original positions as promptly as possible, if those who were demoted or removed so wish.

Recommendation 4

The House of Commons denounce the lack of leadership shown by former Royal Canadian Mounted Police Commissioner Giuliano Zaccardelli during the investigation into malfeasance in the administration of the RCMP's pension and insurance plans.

RECOMMENDATION 5

The Royal Canadian Mounted Police clarify the procedures for reporting breaches of the Code of Conduct pursuant to the RCMP Regulations and *Royal Canadian Mounted Police Act* and the procedures for disclosing wrongdoings pursuant to the *Public Servants Disclosure Protection Act*.

Recommendation 6

The Government of Canada should amend the *Public Servants Disclosure Protection Act* to allow a Royal Canadian Mounted Police member to file a complaint of reprisal with the Public Sector Integrity Commissioner, regardless of whether there are ongoing proceedings under the *Royal Canadian Mounted Police Act*. Furthermore, the Public Sector Integrity Commissioner and the Public Servants Disclosure Protection Tribunal should be provided with the full authority to deal with such complaints.

Recommendation 7

Any *Royal Canadian Mounted Police Act* proceedings against the member should be suspended until the complaint of reprisal has been dealt with under the *Public Servants Disclosure Protection Act*. Moreover, where the complaint is found to have merit, the Public Servants Disclosure Protection Tribunal should have the authority to dismiss or discontinue the RCMP Act proceedings.

Recommendation 8

Consequential amendments should be made to the *Royal Canadian Mounted Police Act* to ensure that the *Public Servants Disclosure Protection Act* prevails where an RCMP member files a complaint of reprisal with the Public Sector Integrity Commissioner.

Recommendation 9

The Government of Canada amend the *Royal Canadian Mounted Police Act* to provide the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee with adjudication powers whose decisions are binding and final.

Recommendation 10

The Auditor General of Canada conduct an audit of the contracting practices at Consulting and Audit Canada during the past ten years.

Recommendation 11

All Royal Canadian Mounted Police members and employees with any level of contracting authority undergo specific training in the Treasury Board's Contracting Policy.

Recommendation 12

All Government of Canada contracts include a clause that states that the contractor must act in accordance with the Treasury Board Contracting Policy.

Recommendation 13

The Government of Canada investigate whether or not monies can be recovered from contractors or individuals who received inappropriate benefits.

Recommendation 14

The Government of Canada require all contractors and any subsequent sub-contractors to confirm that neither they nor any of their employees would be in violation of the post-employment rules as set out in the Treasury Board Contracting Policy if they were awarded a contract.

Recommendation 15

The Government of Canada permanently bar from future contracts a contractor who has been found to have engaged in misconduct while carrying out his or her duties, or who has colluded with a public servant in committing an act of misconduct.

Recommendation 16

The Government of Canada permanently bar from having contracting authority public servants who have been found to have engaged in misconduct in the performance of their duties or who have colluded with contractors in committing an act of misconduct.

Recommendation 17

The Treasury Board Secretariat ensure that departments comply with the departmental reporting Guidelines so as to make sure that the Departmental Performance Reports contain balanced reporting.

Recommendation 18

The Royal Canadian Mounted Police initiate a Code of Conduct investigation into the allegation that the minutes of the March 15, 2005 Insurance Committee meeting were altered.

Recommendation 19

The Government of Canada ask the Ontario Provincial Police to complete the investigation into the insurance plan, which should include a forensic audit, so as to fully examine the irregularities in the outsourcing of the administration of the insurance plan.

Recommendation 20

The Royal Canadian Mounted Police provide the Committee a status report by March 31, 2008 on the efforts to clarify the authorities in the administration of the RCMP's insurance plans.

Recommendation 21

The Royal Canadian Mounted Police open the contract to administer the RCMP insurance plans to competition when the current contract ends.

Recommendation 22

The *Public Service Labour Relations Act* and Treasury Board policies be amended to provide that a public servant dismissed for misconduct will: a) have his or her security clearance revoked; and b) be disentitled to a reference or recommendation for other employment within the public service.

Recommendation 23

The Treasury Board Secretariat initiate a review of its policies on dismissing a public servant with cause so as to clearly allow for the immediate dismissal of any public servant who has engaged in misconduct; and

Recommendation 24

In order to speed up the process for dismissing a public servant for misconduct, the *Public Service Labour Relations Act* should be amended to provide that any grievance of the dismissal must be referred directly to adjudication within a prescribed time period.

Recommendation 25

The Government of Canada amend section 43(8) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* to compel the Appropriate Officer to take action upon learning of any contravention of the Royal Canadian Mounted Police Code of Conduct within one year or else be subject to sanctions.

Recommendation 26

The Government of Canada strengthen the legislative authority of the Commission for Public Complaints Against the RCMP to enable it to conduct self-initiated reviews, as well as to guarantee it the full access to documents and persons that is included in the powers of subpoena.

Recommendation 27

The Royal Canadian Mounted Police provide the Public Accounts Committee with an action plan by May 31, 2008 on how to implement the Information Commissioner's recommendations.

Recommendation 28

The Royal Canadian Mounted Police provide the additional resources needed by the Access to Information Branch to allow it to fulfill its mandate.

Recommendation 29

The House of Commons denounce the behaviour of all senior Royal Canadian Mounted Police employees who tarnished the credibility of the force through negligence, partiality, or dishonesty: namely, Dominic Crupi, Jim Ewanovich, Paul Gauvin, and Barbara George.

Recommendation 30

The Government of Canada amend the *Royal Canadian Mounted Police Act* to provide independent authority to the RCMP Ethics Advisor to enable him or her to conduct inquiries into whether allegations of ethical or criminal wrongdoing against RCMP members have been properly investigated. The Ethics Advisor should publish an annual report and have the authority initiate Code of Conduct investigations and to recommend that outside police forces conduct a criminal investigation when warranted.

Recommendation 31

The Government of Canada establish a Police Accountability Board that will provide third-party oversight of the Royal Canadian Mounted Police. The Commissioner of the RCMP would continue to report to the Minister, but would also report to the Board, which, in turn, would report to the Minister and publish a public annual report on the performance of the RCMP, which would be tabled in Parliament.

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Office of the Auditor General of Canada Hugh McRoberts, Assistant Auditor General Gordon Stock, Principal	2007/02/21	41
Ottawa Police Service Vince Bevan, Chief Vince Westwick, Consellor		
Royal Canadian Mounted Police Brian Aiken, Chief Audit Executive Beverley A. Busson, Commissioner Paul Gauvin, Deputy Commissioner, Corporate Management and Comptrollership Barbara George, Deputy Commissioner		
Treasury Board Secretariat Phil Charko, Assistant Secretary, Pensions and Benefits Sector		
As an individual Ron Lewis, Staff Sergeant (Retired), Royal Canadian Mounted Police	2007/03/28	46
Royal Canadian Mounted Police Mike Frizzell, Staff Sergeant, Strategic and Operational Support, National Child Exploitation Coordination Centre David Gork, Assistant Commissioner Fraser Macaulay, Chief Superintendent Denise Revine, Public Service Employee Steve Walker, Staff Sergeant		
As an individual Dominic Crupi, Jim Ewanovich, Ron Lewis, Staff Sergeant (Retired), Royal Canadian Mounted Police Giuliano Zaccardelli, Former Commissioner, Royal Canadian Mounted Police	2007/04/16	49
Royal Canadian Mounted Police Fraser Macaulay, Chief Superintendent		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As an individual Rosalie Burton, former Director general of Human Resources, Royal Canadian Mounted Police Paul Roy, Ottawa Police Service (Retired)	2007/04/18	50
Royal Canadian Mounted Police Mike Frizzell, Staff Sergeant, Strategic and Operational Support, National Child Exploitation Coordination Centre Barbara George, Deputy Commissioner Fraser Macaulay, Chief Superintendent		
As an individual Reg Alcock, Former Minister, President of the Treasury Board Anne McLellan, Former Minister of Public Safety Heenan Blaikie LLP Ivan Whitehall, Lawyer Royal Canadian Mounted Police Mike Frizzell, Staff Sergeant, Strategic and Operational Support, National Child Exploitation Coordination Centre Paul Gauvin, Deputy Commissioner, Corporate Management and Comptrollership Fraser Macaulay, Chief Superintendent	2007/04/23	51
As an individual Garry Loepky, Royal Canadian Mounted Police Beverley A. Busson, Commissioner Darrell LaFosse, Assistant Commissioner, Community, Contract and Aboriginal Policing Services	2007/04/25	52
As an individual Rosalie Burton, former Director general of Human Resources, Royal Canadian Mounted Police Keith Estabrooks, Paul Roy, Ottawa Police Service (Retired) Normand Sirois, Royal Canadian Mounted Police Mike Frizzell, Staff Sergeant, Strategic and Operational Support, National Child Exploitation Coordination Centre Barbara George, Deputy Commissioner Doug Lang, Criminal Operations Officer, Winnipeg	2007/04/30	53

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Royal Canadian Mounted Police Fraser Macaulay, Chief Superintendent Denise Revine, Public Service Employee Bruce Rogerson, Assistant Commissioner, Technical Operations		
As an individual Frank Brazeau, Dominic Crupi, David Smith,	2007/05/07	55
KPMG Greg McEvoy, Associate partner		
Public Works and Government Services Canada David Marshall, Deputy Minister Shahid Minto, Chief Risk Officer		
Royal Canadian Mounted Police Mike Frizzell, Staff Sergeant, Strategic and Operational Support, National Child Exploitation Coordination Centre Paul Gauvin, Deputy Commissioner, Corporate Management and Comptrollership Fraser Macaulay, Chief Superintendent		
As an individual Bernie Corrigan, Assistant Commissioner Keith Estabrooks, Pierre Lavoie, Superintendent (Retired), Royal Canadian Mounted Police Ron Lewis, Staff Sergeant (Retired), Royal Canadian Mounted Police John Spice, Assistant Commissioner (Retired), Royal Canadian Mounted Police	2007/05/14	57
Royal Canadian Mounted Police Paul Gauvin, Deputy Commissioner, Corporate Management and Comptrollership André Girard, Staff sergeant, Criminal Intelligence & Analysis Section		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Royal Canadian Mounted Police Mike Frizzell, Staff Sergeant, Strategic and Operational Support, National Child Exploitation Coordination Centre Fraser Macaulay, Chief Superintendent Kevin Mole, Acting Deputy Commissioner, Human Resources Tony Pickett, Officer in charge, Insurance Renewal and Modernization Project	2007/05/29	60
As an individual Frank Brazeau, Pat Casey, Kim Casey, Dominic Crupi, Anthony Koziol, Jeff Molson,	2007/06/04	62
Department of Public Works and Government Services François Guimont, Deputy Minister Shahid Minto, Chief Risk Officer		
Royal Canadian Mounted Police Fraser Macaulay, Chief Superintendent		
As an individual Keith Estabrooks, Michel Joyal,	2007/06/11	65
Royal Canadian Mounted Police Louis Alberti, Legal Services, Department of Justice Ian Cowan, Inspector Paul Gauvin, Deputy Commissioner, Corporate Management and Comptrollership Pierre Lavoie, Superintendent (Retired) Paul McConnell, Inspector Christian Picard, Superintendent, former Officer in charge of the Access to information and Privacy		
As an individual Pat Casey, Dominic Crupi,	2007/06/12	66

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As an individual Jeff Molson, Great-West Life Assurance Company Peter Foley, Jeff Kitchen, Frank Pattie, (retired) Morneau Sobeco Francine Pell, Royal Canadian Mounted Police Mike Frizzell, Staff Sergeant, Strategic and Operational Support, National Child Exploitation Coordination Centre David Gork, Assistant Commissioner Fraser Macaulay, Chief Superintendent Garry Roy, Senior Policy Analyst, Disability Program & Services		
As an individual Hon. Anne McLellan Royal Canadian Mounted Police Sandra Conlin, Assistant Commissioner, Ethics Advisor John Spice, Assistant Commissioner (Retired) Royal Canadian Mounted Police External Review Committee Catherine Ebbs, Chair Commissioner for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police Paul Kennedy, Chair	2007/09/06	71
Public Safety Canada Hon. Stockwell Day Office of the Independent Investigator into RCMP Pension and Insurance Matters David A. Brown, Independent Investigator into RCMP Pension and Insurance Matters Royal Canadian Mounted Police William Elliott, Commissioner Beverley A. Busson, Commissioner (Retired) Carleton University Linda Duxbury, Professor, School of Business	2007/09/07	72

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 5, 6, 7 and 8) is tabled.

Respectfully submitted,

Hon. Shawn Murphy, MP
Chair

Bloc Québécois Supplementary Report

CALLING FOR A PUBLIC INQUIRY AND LEGAL RECOGNITION OF THE RIGHT TO ORGANIZE

It is obvious that the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) has lost some of its traditional popular esteem and is suffering from both organizational and structural problems. The Bloc Québécois is therefore calling for a public inquiry under Part 1 of the *Inquiries Act*.

Fraud involving RCMP pension and insurance plans, the failed investigation into the destruction of Air India flight 182, the Maher Arar case – the problems putting the integrity, efficiency and transparency of the RCMP at issue are legion. They suggest an unhealthy culture of secrecy within the force, which fully justifies the Conservative government's ordering a public inquiry.

To restore the RCMP's credibility, the government should take as its model the Poitras Commission, which made possible a rewriting of Quebec's *Police Act*. The Act now imposes a whistleblowing obligation on every police officer. The Poitras Commission, set up following the Matticks case, made it possible to improve the transparency and accountability of all police forces in Québec. The Harper government should show the same firmness with the RCMP instead of excluding it from its transparency reform, a decision that can only reinforce the suspicions that are undermining the force's reputation.

The public inquiry must not focus on individuals, but on the RCMP's organizational structure. Everything must be looked into: solutions that will put an end to the culture of impunity within the RCMP, ways of promoting transparency and accountability, the timeliness of increased civilian oversight, even the possibility that criminal offences may have been committed. The Bloc Québécois firmly believes that the RCMP's mission must be re-examined and reformulated:

- the training provided to its members, whatever their rank, must be evaluated, both basic training and professional development;
- the administration and transparency of discipline must be reviewed. The circumstances in which internal investigations should be entrusted to other police forces should be the subject of recommendations;
- the nature of the RCMP's relations with other police forces and crime-fighting bodies, including CSIS, should be the subject of in-depth examination;
- its relations with the media should be clarified, to ensure that they respect principles such as the presumption of innocence and absolute non-involvement in political debate;
- the commission of inquiry should be able to study the extent to which and the reasons why the RCMP has given up or delayed investigating such areas of criminal activity as counterfeiting, cigarette smuggling, surveillance of land borders and various types of fraud.

The right to organize

It must not be forgotten that the RCMP still has not formally recognized the right of its members to form a union, as confirmed by the Supreme Court of Canada. A recognized association would give members a sense of strength in numbers that would facilitate whistleblowing.

The current hierarchical structure in the RCMP, based on a paramilitary culture, did not manage to avoid the scandals brought out in the Committee's proceedings regarding fraud in the administration of pension plans. Allowing unionization to go ahead would in the opinion of the Bloc Québécois be one of the ways to restore a certain balance of power among members of the force. It would also introduce more democracy into relations among the members, no matter what their rank, to the benefit of the people they serve.

For these reasons, the Bloc Québécois hopes that the Government of Canada will amend its legislation to give members of the Royal Canadian Mounted Police the right to form a union and bargain collectively.

Pursuant to Standing Order 108(3)(g), the New Democratic Party caucus on the Standing Committee on Public Accounts has the honour to present the

NDP Supplementary Opinion to the 2nd REPORT

1. The New Democratic Party has considered the Standing Committee's 2nd Report on Chapter 9 of the November 2006 Report of the Auditor General of Canada (**Pension and Insurance Administration – Royal Canadian Mounted Police**) and supports the findings and recommendations of the Report.
2. However, the New Democratic Party believes the Committee's Report is insufficient with regard to two areas: the need for a Commission of Inquiry under the Public Inquiries Act and the benefits to Canada if RCMP officers had access to a union.
3. With regard to a Public Inquiry, the NDP firmly believes that there has not yet been a full accounting of all of the elements of the administrative and legal issues surrounding this case. The Committee, for example, because of the constraints of time, the Committee structure and other resources, felt that it was unable to get to the bottom of issues such as problems within the RCMP Access to Information office; the role of various contractors and consultants in the cover-up; the role of the former Commissioner of the RCMP, etc.
4. Similarly, the limited terms of reference of the Government-appointed ad hoc Investigator, Mr. Brown, (who's work was done behind closed doors and without public scrutiny) prevented him from resolving these issues; the RCMP itself has been prevented from investigating these matters because testimony before the Committee is unavailable to them; and other police investigations were halted before they were able to succeed – a matter which itself demands further consideration.
5. In order to resolve these matters and help reinstate Canadians' faith in the Royal Canadian Mounted Police – one of our most cherished national symbols and a force steeped in history and professional pride – a full and public investigation must be carried out. This is consistent with the motion put forward by NDP Member of Parliament David Christopherson (Hamilton Centre) and passed unanimously by the Standing Committee on April 16, 2006: "That the Standing Committee on Public Accounts write to the Minister of Public Safety requesting that the RCMP Pension Plan Funds Investigation be made a full public commission of inquires under the Inquires Act. Therefore, it is the NDP's recommendation:

Recommendation 1

That the Government of Canada appoint a Commission of Inquiry under the Public Inquiries Act to investigate and report on all matters with regard to the problems in the Pension and Insurance Administration of the RCMP, including issues with the investigation and attempted cover-up of those problems.

6. With regard to the role a union could have played in this matter, it must be understood that members of the RCMP force are currently forbidden from engaging in collective bargaining by the Public Service Staff Relations Act of Canada. As a result, RCMP officers do not have the protections that are afforded members of labour unions, such as rights to representation at disciplinary hearings and legal arbitration of issues.
7. In this matter, disciplinary proceedings were carried out behind closed doors against whistle-blowers who have since been found to have been just and honourable.
8. This lack of protections for officers resulted in their being stifled by the weight of a management system intent on sweeping these allegations under the carpet. If they had the rights and protections of unionized public servants, this matter may have seen the light of day much earlier, and the Canadian public would have been saved a considerable amount of money. Furthermore, the deep morale problems affecting the RCMP rank-and-file – morale problems still continuing to this day – may have been addressed some years ago.
9. Therefore, it is the NDP's recommendation:

Recommendation 2

That the Public Service Staff Relations Act of Canada be amended to allow RCMP officers the democratic rights to collective bargaining, free association and the protections of union membership, should they wish.

Respectfully submitted by David Christopherson, MP (Hamilton Centre)

December 7, 2007

MINUTES OF PROCEEDINGS

Meeting No. 8

Thursday, December 6, 2007

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:04 a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Vice-Chair, David Sweet, presiding.

Members of the Committee present: David Christopherson, Brian Fitzpatrick, Mark Holland, Hon. Charles Hubbard, Mike Lake, Marcel Lussier, Hon. Shawn Murphy, Pierre Poilievre, David Sweet and Borys Wrzesnewskyj.

Acting Members present: Robert Bouchard for Jean-Yves Laforest, Cheryl Gallant for John Williams, Hon. Joe McGuire for Hon. Shawn Murphy, Hon. John McKay for Hon. Charles Hubbard, Louis Plamondon for Jean-Yves Laforest and Hon. Bryon Wilfert for Hon. Charles Hubbard.

In attendance: Library of Parliament: Lydia Scratch, Analyst; Alex Smith, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(3)(g), the Committee resumed consideration of Chapter 9, Pension and Insurance Administration - Royal Canadian Mounted Police of the November 2006 Report of the Auditor General of Canada.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed, — That the report be entitled: Restoring the honor of the RCMP: Addressing Problems in the Administration of the RCMP's Pension and Insurance Plans.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and analyst be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair present the report to the House.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Clerk of the Committee make the necessary arrangements for a press conference to be held on after the tabling of the Committee's report to the House on Restoring the honor of the RCMP: Addressing Problems in the Administration of the RCMP's Pension and Insurance Plans; and that Committee be represented by the Chair and representatives from the Conservative Party, the Bloc Québécois, and the New Democratic Party.

It was agreed, — That the Committee append to its report a dissenting or supplementary

opinion from the Bloc Québécois that it is no more than 2 pages in length and submitted electronically to the Clerk of the Committee, in both official languages no later than 4:00 p.m., on Friday, December 7, 2007.

It was agreed, — That the Committee append to its report a dissenting or supplementary opinion from the New Democratic Party that it is no more than 2 pages in length and submitted electronically to the Clerk of the Committee, in both official languages no later than 4:00 p.m., on Friday, December 7, 2007.

It was agreed, — That the Committee append to its report a dissenting or supplementary opinion from the Liberal Party that it is no more than 2 pages in length and submitted electronically to the Clerk of the Committee, in both official languages no later than 4:00 p.m., on Friday, December 7, 2007.

It was agreed, — That the Committee append to its report a dissenting or supplementary opinion from the Conservative Party that it is no more than 2 pages in length and submitted electronically to the Clerk of the Committee, in both official languages no later than 4:00 p.m., on Friday, December 7, 2007.

At 12:07 p.m., the sitting was suspended.

At 12:08 p.m., the Committee resumed sitting in public.

By unanimous consent, on motion of Borys Wrzesnewskyj, it was agreed, — That the Committee thank the reseachers for the tremendous job they have done on this particular report, and that this motion be reported to their supervisors.

At 12:09 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Justin Vaive
Clerk of the Committee

Justin Vaive

Le greffier du Comité,

À 12 h 9, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation par la présidence.

superviseurs.

Du consentement unanime, sur motion de Borys Wrzesniewskij, il est convenu, — Que le Comité remercie les attachés de recherche pour le travail remarquable qu'ils ont accompli dans le cadre de ce rapport, et que cette motion soit portée à l'attention de leurs superviseurs.

À 12 h 8, la séance reprend en public.

À 12 h 7, la séance est suspendue.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente ou complémentaire du Parti conservateur à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h 00, le vendredi 7 décembre 2007.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente ou complémentaire du Parti libéral à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h 00, le vendredi 7 décembre 2007.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente ou complémentaire du Nouveau Parti démocratique à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h 00, le vendredi 7 décembre 2007.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente ou complémentaire du Bloc Québécois à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, dans les deux langues officielles au plus tard à 16 h 00, le vendredi 7 décembre 2007.

PROCES-VERBAL

Séance n° 8

Le jeudi 6 décembre 2007

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 4, dans la pièce 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de David Sweet, vice-président.

Membres du Comité présents : David Christopherson, Brian Fitzpatrick, Mark Holland, l'hon. Charles Hubbard, Mike Lake, Marcel Lussier, l'hon. Shawn Murphy, Pierre Poilievre, David Sweet et Borys Wrzesniewskyj.

Membres substitués présents : Robert Bouchard remplace Jean-Yves Laforest, Cheryl Gallant remplace John Williams, l'hon. Joe McGuire remplace l'hon. Shawn Murphy, l'hon. John McKay remplace l'hon. Charles Hubbard, Louis Plamondon remplace Jean-Yves Laforest et l'hon. Bryon Wilfert remplace l'hon. Charles Hubbard.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Lydia Scratch, analyste; Alex Smith, analyste.

Conformément à l'article 108(3)(g) du Règlement, le Comité reprend l'étude du chapitre 9, L'administration des régimes de retraite et d'assurances - Gendarmerie royale du Canada du Rapport de novembre 2006 du vérificateur général du Canada.

Il est convenu, — Que le projet de rapport tel que modifié soit adopté.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé: Restaurer l'honneur de la GRC en réglant les problèmes que pose l'administration de ses régimes de retraite et d'assurances. Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et l'analyste soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente ce rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le greffier du Comité prenne les dispositions nécessaires à la tenue d'une conférence de presse après le dépôt du rapport du Comité à la Chambre sur Restaurer l'honneur de la GRC en réglant les problèmes que pose l'administration de ses régimes de retraite et d'assurances; et que le président et un membre du Parti conservateur, du Bloc Québécois, et du Nouveau Parti démocratique y représentent le Comité.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada nomme une commission d'enquête aux termes de la *Loi sur les enquêtes publiques* pour faire enquête et rapport sur tous les problèmes concernant l'administration des régimes de retraite et d'assurance de la GRC, y compris les questions entourant l'enquête à ce sujet et la tentative de camoufler de ces problèmes.

6. Quant au rôle qu'un syndical aurait joué dans cette affaire, il faut comprendre qu'il est actuellement interdit aux agents de la GRC de participer à des négociations collectives aux termes de la *Loi sur les relations du travail dans la fonction publique* du Canada. Par conséquent, les agents de la GRC n'ont pas droit à la même protection que les membres de syndicats, dont le droit à la représentation aux audiences disciplinaires et à l'arbitrage juridique des différends.

7. En l'occurrence, les audiences disciplinaires se sont déroulées à huis clos contre des délateurs dont les allégations ont depuis été jugées justes et raisonnables.

8. Cette absence de protection fait en sorte que les agents se voient muselés par le poids d'une administration déterminée à balayer ces allégations sous le tapis. S'ils pouvaient se prévaloir des droits et de la protection dont jouissent les fonctionnaires syndiqués, l'affaire aurait été ébruitée beaucoup plus tôt et la population canadienne aurait économisé une somme d'argent considérable. En outre, le problème du moral des agents de la GRC – problème qui existe toujours – aurait pu être réglé il y a des années.

9. Par conséquent, le NPD fait la recommandation suivante :

Recommandation 2

Que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* du Canada soit modifiée afin de conférer aux agents de la GRC le droit démocratique à la négociation collective, à la libre association et à la protection de l'affiliation syndicale, s'ils le désirent.

Respectueusement soumis par David Christopherson, député (Hamilton—Centre)
Le 7 décembre 2007

En vertu de l'alinéa 108(3)(g) du *Règlement*, le caucus du Nouveau Parti démocratique du Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter

L'opinion complémentaire du NPD au 2^e RAPPORT

1. Le Nouveau Parti démocratique a étudié le 2^e Rapport du Comité permanent portant sur le chapitre 9 du rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada (*L'administration des régimes de retraite et d'assurances - Gendarmerie royale du Canada*) et appuie les conclusions et les recommandations du Rapport.

2. Toutefois, le Nouveau Parti démocratique croit que le Rapport du Comité est déficient à deux égards, c'est-à-dire au sujet de la nécessité de créer une commission d'enquête aux termes de la *Loi sur les enquêtes publiques* et des avantages pour le Canada du droit de syndicalisation des agents de la GRC. Pour ce qui est d'une enquête publique, le NPD croit fermement qu'il n'y a pas encore eu un compte rendu détaillé de tous les aspects des questions administratives et juridiques entourant cette affaire. Par exemple, à cause des contraintes imposées par le temps, sa structure et d'autres ressources, le Comité a jugé qu'il ne pouvait pas aller au fond des choses dans le cas notamment des problèmes au sein du bureau d'accès à l'information de la GRC; du rôle des divers entrepreneurs et consultants dans le camouflages; du rôle de l'ancien commissaire de la GRC, ainsi de suite.

4. De même, le mandat limité de l'enquêteur spécial du gouvernement, M. Brown (qui a travaillé à huis clos et sans consulter le public), l'a empêché de régler ces questions. La GRC elle-même n'a pu enquêter sur ces questions parce qu'elle n'a pas eu accès aux témoignages du Comité. Il y a aussi l'interruption d'autres enquêtes policières – question qui nécessite en soi un examen plus approfondi.
5. Afin de régler ces questions et d'aider à rétablir la foi des Canadiens envers la Gendarmerie royale du Canada – un de nos symboles nationaux les plus chers et un service policier imprégné d'histoire et de fierté professionnelle – une enquête publique approfondie s'impose. C'est ce que demande la motion présentée par le député néo-démocrate, David Christopherson (Hamilton—Centre), et que le Comité permanent a adoptée à l'unanimité le 16 avril 2006 : « Que le Comité permanent des comptes publics écrive au ministre de la Sécurité publique pour demander que l'enquête sur les fonds du régime de

retraite de la GRC prenne la forme d'une commission d'enquête en bonne et due forme conformément à la *Loi sur les enquêtes publiques*. Par conséquent, le NPD fait la recommandation suivante :

Le droit d'association

Rappelons que la GRC n'a toujours pas reconnu concrètement le droit d'association de ses agents qui a été confirmé par la Cour Suprême du Canada. Une association reconnue permettrait à ces derniers de jouer d'un rapport de force facilitant les dénonciations d'actes répréhensibles.

Les différents rapports hiérarchiques actuels au sein de la Gendarmerie royale du Canada basés sur une culture paramilitaire, n'ont pas permis d'éviter les situations scandaleuses révélées par les travaux du Comité, relativement à l'affaire de fraudes au sein de l'administration des régimes de retraite La mise en place d'un processus de syndicalisation à l'intérieur de la Gendarmerie royale du Canada apparaît aux yeux des députés du Bloc Québécois, comme un des moyens, qui permettrait de rétablir un certain rapport de force entre l'ensemble des acteurs à l'intérieur de la GRC. Cela permettrait aussi une plus grande démocratisation des rapports entre tous les membres, peu importe leur rang, au bénéfice de la population qu'elle dessert.

C'est pourquoi le Bloc Québécois souhaiterait que le gouvernement du Canada modifie ses Lois afin d'accorder aux agents de la Gendarmerie royale du Canada le droit de se syndiquer et de négocier collectivement.

Rapport complémentaire du Bloc Québécois

POUR UNE ENQUÊTE PUBLIQUE ET LA RECONNAISSANCE LÉGALE DU DROIT D'ASSOCIATION

Alors qu'il est devenu évident que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a perdu une partie de l'estime dont elle jouissait auprès de la population et qu'elle souffre tout à la fois de problèmes organisationnels et structurels, le Bloc Québécois réclame une enquête publique en vertu de la partie 1 de la Loi sur les enquêtes.

Que l'on pense à la fraude touchant aux régimes de retraite et d'assurance de la GRC, à l'enquête manquée sur l'explosion du vol 182 d'Air India ou à l'affaire Maher Arar, les problèmes mettant en cause l'intégrité, l'efficacité et la transparence de la GRC sont légion. Ils font croire à une culture du secret malsaine dans ce corps policier, cela justifie pleinement que le gouvernement conservateur ordonne une enquête publique.

Pour rétablir la crédibilité de la GRC, le gouvernement devrait s'inspirer de la Commission Poitras, qui a rendu possible une refonte de la Loi sur la police du Québec, qui est notamment citée en exemple pour l'obligation de dénonciation qu'elle impose aux policiers. La Commission Poitras créée au Québec, notamment à la suite de l'affaire Matticks, a permis d'accroître la transparence et l'imputabilité de tous les corps policiers du Québec. Le gouvernement Harper doit faire preuve de la même fermeté avec la GRC au lieu de l'exclure de sa réforme sur la transparence, décision qui ne fait que renforcer les soupçons qui minent la réputation de ce corps policier.

Cette enquête ne doit pas viser les individus, mais bien porter sur la structure organisationnelle de la GRC. Tout doit être examiné, des solutions pour faire cesser la culture d'impunité qui règne à la GRC aux infractions criminelles qui pourraient avoir été commises, en passant par la manière de promouvoir la transparence, d'obtenir une meilleure reddition de comptes et même l'opportunité d'accroître la surveillance civile. C'est pourquoi le Bloc Québécois croit fortement que la mission de la GRC doit être réexaminée et reformulée :

- La formation de ses agents et de ses officiers doit également être évaluée, la formation de base comme la formation permanente;
- L'administration de la discipline et sa transparence doivent être examinées. Les circonstances dans lesquelles les enquêtes internes devraient être confiées à d'autres corps de police devraient notamment faire l'objet de recommandations;
- La nature des relations avec les autres corps de police et les autres organismes de lutte contre la criminalité, incluant le SCRS, devrait faire l'objet d'un examen approfondi;
- Les relations avec la presse devraient être clarifiées afin de respecter un certain nombre de principes, tels la présomption d'innocence et la non-ingérence absolue dans le débat politique;
- La commission devrait pouvoir étudier l'importance et les raisons pour lesquelles la GRC a baissé les bras dans certains champs de criminalité ou encore tarde tant à intervenir dans des domaines comme la contrefaçon, le trafic illégal de cigarettes, la surveillance des frontières terrestres et plusieurs types de fraude.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances nos 5, 6, 7 et 8) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

l'hon. Shawn Murphy, député

**Bureau de l'enquêteur indépendant sur les
allégations concernant les régimes de retraite et
d'assurances de la GRC**
David A. Brown, enquêteur indépendant responsable de
l'enquête sur les allégations concernant les régimes de retraite
et d'assurances de la GRC

Gendarmerie royale du Canada

William Elliott, commissaire

Beverly A. Bussan, commissaire (retraitee)

Université Carleton

Linda Duxbury, professeure, l'école de commerce

Pat Casey,

Dominic Crupi,

Jeff Molson,

Great-West compagnie d'assurance-vie

Peter Foley,

Jeff Kitchen,

Frank Pattie, (à la retraite)

Morneau Sobeco

Francine Pell,

Gendarmerie royale du Canada

Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants

David Gork, commissaire adjoint

Fraser Macaulay, surintendant principal

Garry Roy, analyste supérieur de politiques, Projet des programmes et services d'invalidité

À titre personnel

L'hon. Anne McLellan

Gendarmerie royale du Canada

Sandra Conlin, commissaire adjoint, Conseillère en matière d'éthique

John Spice, commissaire adjoint (Retraité), Conseillé en matière d'éthique

Comité d'examen de la Gendarmerie Royale du Canada

Catherine Ebbs, présidente

Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada

Paul E. Kennedy, président

Sécurité publique Canada

L'hon. Stockwell Day

Gendarmerie royale du Canada

Mike Fritzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants

Fraser Macaulay, surintendant principal

Kevin Mole, sous-commissaire par intérim, Ressources

humaines

Tony Pickett, officier responsable, Projet de renouvellement et de modernisation du régime d'assurance

À titre personnel

Frank Brazeau,

Pat Casey,

Kim Casey,

Dominic Crupi,

Anthony Koziol,

Jeff Moison,

Ministère des Travaux publics et des Services

gouvernementaux

François Guilmont, sous-ministre

Shahid Minto, agent principal de gestion des risques

Gendarmerie royale du Canada

Fraser Macaulay, surintendant principal

À titre personnel

Keith Estabrooks,

Michel Joyal,

Gendarmerie royale du Canada

Louis Alberti, services juridiques, Ministère de la Justice

Ian Cowan, inspecteur

Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle

Pierre Lavoie, surintendant (retraité)

Paul McConnell, inspecteur

Christian Picard, surintendant, Ancien agent responsable de la section de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels

À titre personnel

Barbara George, sous-commissaire
Doug Lang, agent de la police criminelle, Winnipeg
Fraser Macaulay, surintendant principal
Denise Revine, employée de la fonction publique
Bruce Rogerson, sous-commissaire, Opérations techniques

Frank Brazeau,

Dominic Crupi,

David Smith,

KPMG

Greg McEvoy, associé

**Travaux publics et Services gouvernementaux
Canada**

David Marshall, sous-ministre

Shahid Minto, agent principal de gestion des risques

Gendarmerie royale du Canada

Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du
soutien opérationnel, Centre national de coordination contre
l'exploitation des enfants

Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle

Fraser Macaulay, surintendant principal

À titre personnel

Bernie Corrigan,

Keith Estabrooks,

Pierre Lavoie, surintendant (retraité), gendarmerie royale du

canada

Ron Lewis, sergent d'état-major (retraité), gendarmerie royale

du canada

John Spice, commissaire adjoint (retraité), gendarmerie royale

du canada

Gendarmerie royale du Canada

Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle

André Girard, sergent d'état-major, Section des

renseignements et analyses criminelles

50 2007/04/18 À titre personnel

Rosalie Burton, Ancienne directrice générale des ressources humaines, Gendarmerie royale du Canada
Paul Roy, service de police d'Ottawa (retraité)

Gendarmerie royale du Canada

Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants
Barbara George, sous-commissaire

Fraser Macaulay, surintendant principal

À titre personnel

Reg Alcock, ancien ministre, président du conseil du trésor
Anne McLellan, ancienne ministre de la sécurité publique

Heenan Blaikie s.r.l.

Ivan Whitehall, avocat

Gendarmerie royale du Canada

Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants
Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle

Fraser Macaulay, surintendant principal

À titre personnel

Garry Loeppky,

Gendarmerie royale du Canada

Beverley A. Bussan, commissaire

Darrell LaFosse, commissaire adjoint, Services de police communautaires, contractuels et autochtones

À titre personnel

Rosalie Burton, Ancienne directrice générale des ressources humaines, Gendarmerie royale du Canada
Keith Estabrooks,

Paul Roy, service de police d'Ottawa (retraité)

Normand Sirois,

Gendarmerie royale du Canada

Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du soutien opérationnel, Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus

Date

Réunion

Bureau du vérificateur général du Canada

Hugh McRoberts, vérificateur général adjoint

Gordon Stock, directeur principal

Service de police d'Ottawa

Vince Bevan, chef

Vince Westwick, conseiller

Gendarmerie royale du Canada

Brian Aiken, chef de la vérification interne

Beverley A. Bussan, commissaire

Paul Gauvin, sous-commissaire, Gestion générale et contrôle

Barbara George, sous-commissaire

Secrétariat du Conseil du Trésor

Phil Charko, secrétaire adjoint, Secteur des pensions et

avantages sociaux

À titre personnel

Ron Lewis, sergent d'état-major (retraité), gendarmerie royale

du canada

Gendarmerie royale du Canada

Mike Frizzell, sergent d'état-major, Services stratégiques et du

soutien opérationnel, Centre national de coordination contre

l'exploitation des enfants

David Gork, commissaire adjoint

Fraser Macaulay, surintendant principal

Denise Revine, employée de la fonction publique

Steve Walker, sergent d'état-major

À titre personnel

Dominic Crupi,

Jim Ewanovich,

Ron Lewis, sergent d'état-major (retraité), gendarmerie royale

du canada

Giuliano Zaccardelli, ancien commissaire, gendarmerie royale

du canada

Gendarmerie royale du Canada

Fraser Macaulay, surintendant principal

Que le gouvernement du Canada établisse un Conseil de responsabilisation des services policiers pour assurer une surveillance de tierce partie de la Gendarmerie royale du Canada. Le commissaire de la GRC continuerait à relever du ministre, mais aurait aussi des comptes à rendre au Conseil, lequel relèverait du ministre et publierait un rapport annuel public sur le rendement de la GRC, qui serait déposé au Parlement.

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada renforce le pouvoir que confère la loi à la Commission des plaintes du public contre la GRC afin de lui permettre de mener des enquêtes de sa propre initiative, en plus de lui garantir le plein accès aux documents et aux personnes qui font l'objet de l'assignation à témoigner.

Recommandation 27

Que, le 31 mai 2008 au plus tard, la Gendarmerie royale du Canada soumette au Comité des comptes publics un plan d'action décrivant comment elle entend mettre en pratique les recommandations du commissaire à l'information.

Recommandation 28

Que la Gendarmerie royale du Canada accorde les ressources supplémentaires voulues à la Direction de l'accès à l'information pour lui permettre de remplir son mandat.

Recommandation 29

Que la Chambre des communes dénonce le comportement de tous les hauts dirigeants de la Gendarmerie royale du Canada qui en ont miné la crédibilité par leur négligence, leur partialité ou leur malhonnêteté, nommément : Dominic Crupi, Jim Ewanovich, Paul Gauvin et Barbara George.

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de manière à conférer au conseiller en éthique de la GRC le pouvoir indépendant de faire enquête en vue de déterminer si les allégations de manquements à l'éthique ou d'actes criminels visant des employés de la GRC ont fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme. Le conseiller en éthique devrait publier un rapport annuel et avoir le pouvoir d'entreprendre des enquêtes en vertu du code de déontologie et de recommander que d'autres services de police mènent une enquête criminelle s'il y a lieu.

clarifier la question du pouvoir d'administration du régime d'assurances de la GRC.

Recommandation 21

Que la Gendarmerie royale du Canada soumette le contrat d'administration des régimes d'assurances au processus d'appel d'offres au moment de son expiration.

Recommandation 22

Que la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et les politiques du Conseil du Trésor soient modifiées afin de prévoir a) que soit révoquée la cote de sécurité de tout fonctionnaire congédié pour inconduite et b) que ce dernier n'ait droit à aucune recommandation pour un autre emploi dans la fonction publique.

Recommandation 23

Que le Secrétaire du Conseil du Trésor entreprenne un examen de ses politiques concernant le congédiement d'un fonctionnaire pour un motif déterminé afin de prévoir clairement le congédiement immédiat de tout fonctionnaire reconnu coupable d'inconduite;

Recommandation 24

Afin d'accélérer le processus de congédiement d'un fonctionnaire pour inconduite, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* devrait être modifiée de manière à prévoir que tout grief relatif à un congédiement doit être renvoyé directement à l'arbitrage dans un délai prescrit.

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada modifie le paragraphe 43(8) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada afin d'obliger l'officier compétent à prendre des mesures dans l'année suivant le moment où il est informé d'une infraction au code de déontologie, à défaut de quoi des sanctions seraient prises contre lui.

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada refuse à jamais de passer des marchés avec un entrepreneur qui a commis un acte répréhensible dans l'exercice de ses fonctions ou en collusion avec un fonctionnaire.

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada refuse à tout jamais d'octroyer le pouvoir de passer des marchés à des fonctionnaires qui ont commis un acte répréhensible dans l'exercice de leurs fonctions ou en collusion avec des entrepreneurs.

Recommandation 17

Que le Secrétaire du Conseil du Trésor veille à ce que les ministères respectent les lignes directrices afin de s'assurer que le contenu des rapports ministériels sur le rendement soit équilibré.

Recommandation 18

Que la Gendarmerie royale du Canada ouvre une enquête en vertu du Code de conduite sur les allégations selon lesquelles le compte rendu de la réunion du 15 mars 2005 du Comité des assurances a été altéré.

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada demande à la Police provinciale de l'Ontario d'effectuer l'enquête sur le régime d'assurances, enquête qui devrait comprendre une vérification judiciaire, pour que soient pleinement examinées les irrégularités dans l'impartition de l'administration du régime d'assurances.

Recommandation 20

Que la Gendarmerie royale du Canada présente au Comité, d'ici le 31 mars 2008, un rapport sur les efforts déployés pour

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de manière à octroyer au Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada le pouvoir de prendre des décisions arbitrales qui soient exécutoires et finales.

Recommandation 10

Que la vérificatrice générale du Canada fasse une vérification des pratiques contractuelles de Conseils et Vérification Canada durant les dix dernières années.

Recommandation 11

Que tous les membres et employés de la Gendarmerie royale du Canada exerçant tout pouvoir de passation de contrats suivent un programme de formation sur la Politique des marchés du Conseil du Trésor.

Recommandation 12

Que tous les marchés du gouvernement du Canada comportent une clause stipulant que l'entrepreneur doit se conformer à la Politique des marchés du Conseil du Trésor.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada fasse une enquête pour déterminer s'il est possible de récupérer de l'argent d'entrepreneurs ou d'individus qui ont reçu des avantages auxquels ils n'avaient pas droit.

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada oblige tous ses entrepreneurs et leurs sous-traitants à confirmer que ni leurs employés ni eux-mêmes n'entreindraient les règles relatives à l'après-mandat qui sont énoncées dans la Politique des marchés du Conseil du Trésor en acceptant un marché.

Recommandation 5

Que la Gendarmerie royale du Canada clarifie les procédures énoncées dans son règlement et dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* relativement au signalement des contraventions au code de déontologie ainsi que celles prévues dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* sur la divulgation d'actes fautifs.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* de sorte que les membres de la Gendarmerie royale du Canada puissent déposer des plaintes relatives à des représailles devant le commissaire à l'intégrité du secteur public, même si une procédure a été entamée en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. De plus, que le commissaire à l'intégrité du secteur public et le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles soient investis de tous les pouvoirs voulus pour donner suite à ces plaintes.

Recommandation 7

Que les procédures entamées contre ces membres en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* soient suspendues jusqu'à ce que leurs plaintes relatives à des représailles aient été traitées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. De plus, lorsqu'une plainte se révèle fondée, que le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ait le pouvoir de mettre fin à la procédure entamée contre son auteur en vertu de la *Loi sur la GRC*.

Recommandation 8

Qu'on apporte à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* les modifications corrélatives voulues pour garantir que la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* prévaille lorsqu'un membre de la GRC dépose une plainte relative à des représailles devant le commissaire à l'intégrité du secteur public.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que la Gendarmerie royale du Canada fournisse au Comité des comptes publics un rapport d'étape détaillé, d'ici le 31 mars 2008, sur l'application des recommandations que la vérificatrice générale a formulées au chapitre 9 de son Rapport de novembre 2006. Ce rapport devrait renfermer la confirmation quant à savoir si ceux qui ont participé à la partie de golf à St. Andrews-by-the-Sea ont remboursé le fonds de pension de la GRC des avantages dont ils ont incorrectement profité.

Recommandation 2

Que la Gendarmerie royale du Canada revoise toutes les opérations imputées au régime de retraite au cours des exercices allant de 2000-2001 à 2003-2004 et rembourse toutes les sommes qui auraient dû être imputées à autres choses.

Recommandation 3

Que la Gendarmerie royale du Canada félicite le commissaire adjoint Bruce Rogerson pour les efforts qu'il a déployés pour mettre un terme à l'acceptation de cadeaux et de marques d'hospitalité par des dirigeants de la GRC et qu'elle réintègre le plus rapidement possible dans leurs fonctions originales, si elles le souhaitent, toutes les personnes ayant été rétrogradées ou relevées de leurs fonctions.

Recommandation 4

Que la Chambre des communes exprime sa déception pour le manque de leadership dont a fait preuve l'ex-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada Guiliano Zaccardelli durant l'enquête sur les irrégularités découvertes dans la gestion des régimes d'assurances et de retraite de la GRC.

pleinement à l'avenir la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à ce que les objectifs de transparence et de responsabilisation qu'elle renferme soient atteints.

Kozioi et Michael Onischuk ont tous participé à l'exécution de marchés — assés avec le Centre national des politiques de rémunération, dirigé par Dominic Crupi — qui se sont révélés contrares à la Politique des marchés du Conseil du Trésor. Le Comité est profondément indigné de ce que ces individus ont fait et il espère sincèrement qu'ils ne bénéficieront plus jamais de marchés du gouvernement fédéral.

- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'a rien dit des pratiques d'approvisionnement contestables de Conseils et Vérification Canada (CVC) dans son Rapport ministériel sur le rendement (RMR). Les RMR étant un des rares moyens dont les ministères disposent pour informer les parlementaires de leurs activités, le Comité est peiné que TPSSGC ait pu faire aussi facilement abstraction dans son RMR de quelque chose d'aussi important que les infractions graves à la Politique des marchés dont Conseils et Vérification Canada s'est rendu coupable. À l'avenir, le Comité compte que TPSSGC produira des RMR plus équilibrés.

- Au cours de son étude de l'administration des régimes de pensions et d'assurance de la GRC, le Comité a entendu 61 témoins, mais aussi un nombre totalement inacceptable de témoignages contradictoires, ce qui signifie malheureusement que certains témoins n'ont pas été d'une totale franchise avec lui. Le Comité tient à dire qu'il prend très au sérieux la sincérité des témoins qu'il entend, et rappelle que faire un faux témoignage ou des déclarations trompeuses devant un comité parlementaire peut constituer un outrage au Parlement.

- Le Comité est découragé et déçu du manque de fermeté du gouvernement et/ou de sa réticence à renvoyer des employés reconnus coupables d'inconduite grave.

- Le Comité est préoccupé par le manque de respect de la Loi sur l'accès à l'information à la GRC. Différents membres de la GRC, dont le sous-commissaire Paul Gauvin et Louis Alberti, n'ont pas tenu compte des délais prévus par la loi à l'égard de la divulgation de renseignements concernant les diverses enquêtes sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances. De plus, c'est avec déplaisir que le Comité a appris que le s.-comm. Gauvin aurait commis des actes irréguliers graves du fait qu'un agent aurait été appelé dans la salle de conférence du commissaire pour échanger des documents liés à une demande d'accès à l'information. Le Comité espère sincèrement que la GRC respectera

CONSTATIONS CLÉS

La présente partie du rapport regroupe des observations faites par le Comité qui, bien qu'elles n'aient pas leur place dans le corps du rapport, doivent absolument être communiquées au public avec le compte rendu de son étude de l'administration des régimes de pensions et d'assurance de la GRC.

- Le Comité félicite tous les membres et employés de la GRC qui ont contribué de près ou de loin à exposer au grand jour les irrégularités commises dans l'administration des régimes de pensions et d'assurance de la GRC. Sans leur courageuse ténacité — et celle d'autres personnes qui n'ont pas témoigné devant le Comité —, les actes illicites graves qui ont faussé l'administration de ces régimes n'auraient jamais été découverts.

- Le Comité a été déçu d'apprendre que plusieurs personnes impliquées dans les faits graves relatés dans le présent rapport ont réussi à se faire engager dans d'autres ministères fédéraux malgré la part qu'elles avaient prise à la situation qui sévissait dans la GRC. Rosalie Burton n'a fait l'objet d'aucune réprimande pour avoir participé aux représailles exercées contre Denise Revine; en fait, elle est maintenant directrice générale à Agriculture et Agroalimentaire Canada. Et David Smith, propriétaire d'Abotech Inc., la firme d'experts-conseils qui a reconnu avoir engagé des entrepreneurs liés au gouvernement fédéral par contrat afin qu'ils puissent contourner les règles sur l'après-mandat, travaille maintenant au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Que ces individus puissent évoluer librement au sein de la fonction publique malgré leur participation à des activités contestables est peut-être symptomatique de la faiblesse du régime disciplinaire de la fonction publique.

- Le sous-commissaire Paul Gauvin a bénéficié de ce que le Comité appellerait un « atterrissage en douceur » si on tient compte du fait qu'il participait à l'administration des régimes. Le Comité n'arrive pas à croire que l'administrateur supérieur des affaires financières de la GRC ait été à ce point indulgent dans sa gestion du pouvoir de signature de membres du personnel de la GRC qui enfrenaient sciemment la Politique des marchés. L'explication donnée par le s-comm. Gauvin — selon laquelle il n'avait aucune autorité sur le personnel d'une autre direction de la GRC, que la sienne — n'est pas convaincante. Le Comité espère que la GRC, et toutes les autres agences du gouvernement fédéral, apprendront de cette expérience que la responsabilité de la gestion financière d'un ministère incombe ultimement à l'administrateur principal des finances.

- Plusieurs entrepreneurs ont posé des gestes absolument consternants qui sont décrits dans le présent rapport. Kim Casey, Pat Casey, Anthony

Le Comité est heureux de pouvoir dire qu'il a abordé la plupart des questions qui figurent dans le mandat du Groupe de travail et que son rapport contient des recommandations sur la manière d'améliorer la culture organisationnelle et la gouvernance de la GRC. Il espère que le Groupe de travail pourra exploiter à profit son travail.

Le plus difficile maintenant sera pour la GRC de modifier sa gouvernance et sa culture de manière à devenir l'organisation policière comptable, transparente et honnête que veulent les Canadiens. On a dit au Comité qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres. Mme Linda Duxbury, notamment, a dit au Comité que « la GRC n'est absolument pas prête pour gérer le changement¹³⁷ ». Elle a ajouté :

Le changement culturel est le type de changement qui est le plus difficile à effectuer. La plupart des tentatives de changement culturel échouent. Nous savons que même si toutes les étoiles sont bien alignées, il faut cinq à dix années pour que se confirme le changement culturel. Et toutes les étoiles ne sont pas alignées ici, alors j'aimerais prévenir le comité qu'il nous faudra laisser à la GRC une chance de faire ses preuves. Nous ne pouvons nous attendre à des miracles, ni à ce que des changements surviennent du jour au lendemain¹³⁸.

Le Comité comprend les réserves de Mme Duxbury, mais il estime qu'il y a à la GRC une réelle volonté de tirer leçon des erreurs passées et de prendre les mesures nécessaires pour qu'une situation similaire ne se reproduise jamais.

Enfin, le Comité tient à louer le courage et la ténacité des membres et des employés de la GRC qui ont tout fait pour faire connaître les problèmes d'administration des régimes de retraite et d'assurances. Les sergents d'état-major Mike Frizzell et Ron Lewis, le surintendant principal Fraser Macaulay, Mme Denise Revine, le sergent d'état-major Steve Walker et le commissaire adjoint Bruce Rogerson ont tous fait preuve d'une exceptionnelle probité. Le Comité croit que la GRC et la fonction publique en général sont devenues de meilleurs lieux de travail grâce aux valeurs et au sens éthique de ces personnes.

Le Comité tient en outre à féliciter l'ancienne commissaire Beverly Busson pour avoir fait un travail très difficile à la GRC durant son court mandat. Le Comité admire la commissaire pour sa volonté de remédier aux problèmes soulevés durant ses audiences et sa détermination à améliorer la culture dans l'administration générale de la GRC. Elle a fait preuve d'un leadership exemplaire, et le Comité espère que le commissaire actuel, William Elliott, sera en mesure de poursuivre l'excellent travail amorcé par la commissaire Busson. La GRC a besoin de dirigeants forts pour espérer faire un jour de nouveau partie des meilleures organisations policières du monde.

137 Réunion 72, 10 h 50

138 Réunion 72, 10 h 55.

- examiner la structure interne de gestion de la GRC, y compris les comités et les directions, et les moyens de s'assurer que ceux-ci sont mandatés en bonne et due forme, conformément aux principes modernes de responsabilisation et de transparence en matière de gouvernance;
- examiner les moyens d'intégrer une fonction de remise en question et de surveillance dans la gestion interne de la GRC, notamment l'intégration efficace de cette fonction dans la structure et la culture d'une organisation policière moderne;

- déterminer des moyens de s'assurer que la haute direction rend des comptes comme il se doit;

- déterminer un processus qui verra mieux à ce que le commissaire et la haute direction établissent et maintiennent une structure éthique appropriée, fondée sur la mission, la vision et les valeurs de la GRC;

- veiller à ce que la politique de divulgation en milieu de travail de la GRC soit appropriée et à ce que soient mis en place des mécanismes pour assurer la protection contre les représailles et, le cas échéant, à prendre des mesures correctives claires et catégoriques;

- assurer la compatibilité entre une politique efficace de divulgation en milieu de travail et le processus de signalement des manquements éventuels au code de déontologie;

- examiner les moyens de favoriser la responsabilisation et l'efficacité du code de discipline de la GRC dans le cadre de la loi et du règlement sur la GRC, y compris des améliorations possibles au code de déontologie et à la période de prescription d'un an;

- envisager des façons de favoriser le partenariat constructif entre les employés civils, les fonctionnaires et les membres réguliers au niveau de la direction de la GRC¹³⁶.

Le Groupe de travail doit faire rapport au ministre de la Sécurité publique d'ici la fin de 2007.

Les audiences du Comité sur le chapitre 9 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2006, *L'administration des régimes de retraite et d'assurance — Gendarmerie royale du Canada*, ont entraîné toute une série de réunions imprévues. L'étude, qui visait au départ à déterminer si la GRC avait réagi de manière appropriée aux résultats de sa propre vérification interne et de l'enquête du Service de police d'Ottawa, s'est vite transformée en examen de plusieurs questions que même le Bureau du vérificateur général n'avait pas abordées dans son rapport, à savoir :

- la piètre manière dont ont été traités les membres de la GRC qui ont rapporté des irrégularités;
- la manière dont on a tourné les politiques et procédures de passation de contrats dans l'impartition de l'administration des régimes de retraite et d'assurances;
- l'absence de mesures disciplinaires à l'endroit des auteurs d'irrégularités;
- la lenteur mise à répondre aux demandes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;
- l'impossibilité pour l'organe de surveillance civil de mener une étude indépendante;
- le climat de peur et de méfiance institué par la haute direction de la GRC.

Les multiples enquêtes réalisées n'ont pas permis de faire la lumière une fois pour toutes sur les questions entourant l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Soucieux d'aller au fond des problèmes mis au jour par les diverses enquêtes, l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC recommande dans son rapport la création d'un groupe de travail qui serait chargé d'examiner la situation et de formuler des recommandations sur la gouvernance et la culture organisationnelle de la GRC¹³⁵. Le ministre de la Sécurité publique Stockwell Day a annoncé le 16 juillet 2007 la création du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC et précisé qu'il serait présidé par M. Brown. Le Groupe de travail est chargé d'examiner les problèmes de la GRC énumérés dans le rapport Brown et de formuler des recommandations. Il doit pour cela :

- Le volet de l'enquête criminelle concernant les services d'assurance ayant pris fin prématurément, le rapport d'enquête du Service de police d'Ottawa reflète-t-il un examen exhaustif des questions d'assurance?

- Qui a confié à Morneau Sobeco l'administration des régimes d'assurances de la GRC?

- Le procès-verbal de la réunion du comité de l'assurance durant laquelle on a autorisé le prélèvement de fonds sur la caisse d'assurance pour rembourser la retraite a-t-il été retouché?

- Pourquoi le sous-commissaire Paul Gauvin a-t-il été averti des demandes d'accès à l'information?

- Des documents concernant l'accès à l'information ont-ils disparu des dossiers de la GRC? Pourquoi certains documents n'ont-ils pas été enregistrés dans le système informatique d'accès à l'information de la GRC?

- Qui a décidé de déclarer le poste de Denise Revine excédentaire et qu'est-ce qui motivait cette décision?

- Est-ce que d'autres dénonciateurs au sein de la GRC ont subi des mesures de représailles?

- Est-ce que d'autres irrégularités au sein de la GRC ont été dissimulées?

Un grand nombre de membres du Comité continuent à croire qu'une enquête publique serait nécessaire pour faire la lumière sur les allégations d'irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la Gendarmerie royale du Canada. Même s'il a consacré énormément de temps et d'efforts à l'étude de cette question, le Comité n'a pas la capacité qu'il faut pour mener le genre d'enquête qui s'impose. L'enquête indépendante menée par M. Brown ne comportait pas les mêmes limites, mais la plupart des membres du Comité sont d'avis qu'un mandat trop étroit et un manque de pouvoir et de transparence y ont nui. Par ailleurs, quiconque serait chargé d'une enquête publique jouirait de plus vastes pouvoirs d'enquête, aurait accès à des ressources suffisantes et pourrait tenir des audiences publiques.

Cependant, le Comité reconnaît que le gouvernement ne souscrit pas à cette approche et a suivi une voie différente. Le Comité espère que le gouvernement est déterminé à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour essayer de résoudre les nombreux problèmes cernés dans le présent rapport afin d'aider à restaurer la confiance des Canadiens et des membres de la GRC dans leur service de police national.

Questions non résolues

Le 16 juillet, le ministre de la Sécurité publique Stockwell Day donnait suite aux recommandations de M. Brown et annonçait la création d'un groupe de travail dirigé par M. Brown qui doit lui faire rapport d'ici la fin de l'année. Le 13 août, le ministre répondait à la demande d'enquête publique du Comité en évoquant encore une fois les mesures que son gouvernement avait prises, à savoir la nomination de M. Brown comme enquêteur indépendant et la création d'un groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC. Il a aussi rappelé que M. Brown avait déterminé qu'il n'était pas nécessaire de faire faire une enquête publique.

Le Comité a entendu des témoignages contradictoires au sujet d'un certain nombre de questions, mais n'a pas pu les résoudre toutes :

- Qui a ordonné la première enquête criminelle et pourquoi celle-ci a-t-elle été stoppée?
- Pourquoi la seconde enquête criminelle a-t-elle été si longue à venir? Pourquoi la vérification interne n'a-t-elle pas été interrompue immédiatement et une enquête criminelle amorcée dès qu'on a constaté des irrégularités?
- Pourquoi a-t-on laissé libre cours à un népotisme répandu à la GRC et pourquoi personne n'a fait l'objet de mesures disciplinaires?
- Pourquoi Jim Ewanovich et Dominic Crupi n'ont-ils pas été immédiatement remerciés?
- Comment se fait-il que Dominic Crupi ait pu conserver sa cote de sécurité et obtenir un autre poste très sensible?
- Comment se fait-il que Dominic Crupi ait pu passer des contrats par l'intermédiaire de Conseils et Vérification Canada, même après qu'on lui a retiré ses pouvoirs de passation de contrats?
- Le sergent d'état-major Mike Frizzell a-t-il été « écarté » de l'enquête criminelle ou a-t-il été renvoyé dans son service d'origine parce que l'enquête était terminée?
- Le commissaire adjoint David Gork a-t-il eu quoi que ce soit à voir avec l'exécution de l'enquête criminelle?

Que le gouvernement du Canada établisse un Conseil de responsabilité des services policiers pour assurer une surveillance de tierce partie de la Gendarmerie royale du Canada. Le commissaire de la GRC continuerait à relever du ministre, mais aurait aussi des comptes à rendre au Conseil, lequel relèverait du ministre et publierait un rapport annuel public sur le rendement de la GRC, qui serait déposé au Parlement.

ENQUÊTE PUBLIQUE

Historique

Le Comité s'est vite rendu compte qu'il n'avait pas la capacité organisationnelle, les ressources et le temps voulus pour mener à bien une enquête d'une telle ampleur et qu'une enquête publique était nécessaire. Il a donc adopté la motion suivante le 16 avril : « Que le Comité permanent des comptes publics écrive au ministre de la Sécurité publique pour demander que l'enquête sur les fonds du régime de retraite de la GRC prenne la forme d'une commission d'enquête publique en bonne et due forme conformément à la Loi sur les enquêtes. »

Le gouvernement a choisi une autre voie. Le 29 mars, le lendemain de la comparution devant le Comité de plusieurs membres de la GRC à l'origine d'allégations d'irrégularités dans l'administration du régime de retraite de la GRC, le ministre de la Sécurité publique annonçait une enquête indépendante sur ces allégations. Le 13 avril, le ministre nommait David Brown, ancien président et chef de la direction de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, à la tête de cette enquête.

M. Brown devait remettre son rapport au ministre, ce qu'il a fait le 15 juin. Il y concluait qu'une enquête plus poussée n'était pas nécessaire et qu'il ne voyait pas « la nécessité de mettre en œuvre un processus dont le responsable aurait des pouvoirs supplémentaires pour examiner de nouveau les questions faisant l'objet du présent rapport ». Il a même ajouté que « rien ne justifie la tenue de tout processus visant un nouvel examen de ces questions¹³⁴ ». Il a cependant recommandé la création d'un groupe de travail chargé de déterminer la structure de gouvernance et la culture organisationnelle qui conviendraient le mieux à la GRC.

policiers serait préférable pour la GRC. Ce conseil pourrait servir de tampon entre le ministre de la Sécurité publique et le commissaire de la GRC en ce sens que le commissaire relèverait du conseil et que celui-ci évaluerait le rendement de la GRC et recommanderait au ministre de prendre les mesures qui s'imposent.

Beaucoup de provinces et de municipalités sont dotées de conseils de services policiers ayant pour mandat de surveiller l'administration de leurs forces policières. À Toronto, par exemple, le conseil est précisément tenu en vertu de la loi de déterminer les objectifs et les priorités, d'établir des politiques pour la bonne gestion des services de police, d'adopter des lignes directrices pour l'administration du système des plaintes du public et d'approuver les budgets d'immobilisations et de fonctionnement. Il doit rendre des comptes à la ville et à la Commission civile des services policiers de l'Ontario (CCSPO).¹³²

La Colombie-Britannique a un conseil provincial de services policiers qui fixe les priorités, les buts et les objectifs de son service de police, dont il prépare le budget annuel. Ce conseil s'occupe des plaintes touchant la qualité des services et l'application des politiques des services policiers. Il reçoit également les plaintes déposées contre le chef de police et le chef adjoint. D'après le gouvernement provincial, le conseil préconise une interaction juste et ouverte entre les services de police et la collectivité.¹³³

Le Comité croit que le modèle de surveillance de la gouvernance comme les conseils de services policiers, dont se sont dotées certaines provinces et municipales, pourrait très bien convenir pour les services de police fédéraux. Le conseil de responsabilisation duquel relèverait le commissaire de la GRC pourrait exercer une surveillance plus étroite sur les pouvoirs substantiels conférés au commissaire de la GRC à l'heure actuelle. Si un tel conseil devait rendre compte publiquement du rendement de la GRC aux cadres supérieurs et aux membres en général de l'organisation, le commissaire serait plus enclin à agir dans le meilleur intérêt de la GRC. On est en droit de s'interroger sur la composition d'un tel conseil de responsabilités des services de police fédéraux, mais étant donné qu'une grande partie du travail de la GRC consiste à assurer des services de police contractuels dans les provinces, le Comité s'attendrait à ce que des représentants provinciaux en fassent également partie.

Compte tenu du besoin actuel d'accroître la responsabilisation et la surveillance de la GRC, le Comité recommande :

132 Toronto Police Services Board, *Frequently Asked Questions*, disponible en ligne à : [http://www.tpsb.ca/V/General/FAQ/What exactly does the Board do?](http://www.tpsb.ca/V/General/FAQ/What%20does%20the%20Board%20do?/)

133 Ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général, *Municipal Police Boards*, disponible en ligne à : http://www.psssg.gov.bc.ca/police_services/boards/index.htm

La structure de gouvernance de la GRC concentre énormément de pouvoirs entre les mains du commissaire, ce qui a peut-être causé en partie, ou du moins envenimé, les problèmes relatifs à l'administration des régimes de retraite et d'assurances. David Brown, l'auteur du Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC, souligne :

[L]es pouvoirs conférés au commissaire de la GRC font en sorte que le titulaire de ce poste est beaucoup plus puissant que n'importe quel premier dirigeant d'entreprise. Par conséquent, l'attitude et le comportement du commissaire se font sentir de manière beaucoup plus marquée que ce n'est le cas dans le milieu des grandes entreprises.¹²⁹

Cette concentration des pouvoirs entre les mains du commissaire s'explique en partie par le fait que la GRC emploie un modèle de gouvernance de type paramilitaire qui repose sur une chaîne de commandement et où un ordre est un ordre. Le commissaire a pleine autorité sur la GRC. En outre, le principe de l'indépendance opérationnelle de la police, selon lequel elle est soustraite à toute direction politique, fait que le commissaire de la GRC ne reçoit pas beaucoup de directives ni ne fait l'objet d'une surveillance pour ce qui est des questions administratives. M. Brown, écrit que « [l]e pouvoir exclusif du commissaire de diriger la fonction policière n'est soumis à presque aucune surveillance ».¹³⁰

M. Brown précise dans son rapport que le modèle de gouvernance paramilitaire de la GRC est :

un modèle que n'accepteraient pas des investisseurs dans une entreprise évaluée à 3 milliards de dollars. [parce qu'une] entreprise de renom de cette taille ne peut pas assurer la transparence et la responsabilisation requises en faisant appel à une structure de commandement et de contrôle.¹³¹

M. Brown fait remarquer qu'en revanche les sociétés d'Etat ont un conseil d'administration indépendant comptable devant le gouvernement. Le premier dirigeant est nommé par décret, mais rend compte néanmoins au conseil et au gouvernement. M. Brown est d'avis que l'adoption de ce mode de gouvernance à la GRC ne compromettrait nullement la structure de commandement et de contrôle essentielle à l'efficacité de la police.

Etant donné qu'un conseil d'administration convient mieux à la structure d'entreprise qu'à une structure gouvernementale tenue de fonctionner à l'intérieur des paramètres de la responsabilisation ministérielle, le Comité croit qu'un conseil de responsabilisation des services.

129 Rapport Brown. Paragraphe 7.3.1.

130 Rapport Brown, section 7.2.2.

131 *Ibid.*, para. 7.2.3.

direction, ceux-ci sont en conflit d'intérêts. Le potentiel ou même la perception de camoufflage sont tout à fait réels¹²⁷.

Vu les conflits qui ont éclaté, la réticence à mener des enquêtes opportunes et l'absence de mesures disciplinaires découlant de l'affaire qui nous occupe, le Comité convient de la nécessité d'une surveillance marquée par une plus grande indépendance. Le commissaire actuel, William Elliott, a semble réceptif à l'idée : « Je pense qu'il faudrait envisager de nommer un ombudsman investi de pouvoirs plus définis que ceux de la conseilère en matière d'éthique en ce moment¹²⁸. » La présence d'un conseiller en éthique indépendant forcerait la haute direction à exiger des comptes et à en rendre elle-même. Cette personne veillerait à ce que la haute direction établisse et entretienne une culture éthique appropriée à la GRC. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de manière à conférer au conseiller en éthique de la GRC le pouvoir indépendant de faire enquête en vue de déterminer si les allégations de manquements à l'éthique ou d'actes criminels visant des employés de la GRC ont fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme. Le conseiller en éthique devrait publier un rapport annuel et avoir le pouvoir d'entreprendre des enquêtes en vertu du code de déontologie et de recommander que d'autres services de police mènent une enquête criminelle s'il y a lieu.

Gouvernance

Au cours des 15 réunions qu'il a consacrées à l'audition de témoignages sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC, le Comité a pris connaissance de différents problèmes liés à la gestion interne de la GRC. Il a été constaté d'apprendre, entre autres choses, le traitement accordé aux dénonciateurs, l'impunité dont ont bénéficié certaines personnes qui avaient transgressé les règles, le mépris affiché à l'égard des règles de passation de contrats et le peu de cas que l'on faisait de la *Loi sur l'accès à l'information*. À la lumière des témoignages qu'il a entendus, il lui semble que la GRC comprend mal les principes de gestion interne d'un ministère ou organisme. Le Comité croit qu'une bonne reddition de comptes passe par une bonne gestion.

127	Réunion 46, 15 h 30.
128	Réunion 72, 10 h 30.

Vous devez comprendre ma position en tant que conseiller à l'éthique. Mon bureau était à l'étage principal du bâtiment central et je pouvais voir les gens faire les cent pas devant chez moi jusqu'à ce qu'il n'y ait personne en vue dans le couloir avant de se glisser dans mon bureau. Il n'était pas bien vu de se rendre chez le conseiller à l'éthique¹²³.

L'actuelle conseillère en éthique, la comm. adj. Conlin, a souligné qu'elle était fermement convaincue d'avoir l'appui du commissaire William Elliott et de la haute direction. Elle a aussi insisté sur le fait qu'elle n'est pas là pour protéger la GRC, mais pour s'assurer que celle-ci affiche un comportement éthique et agisse correctement. Cependant, dans une organisation paramilitaire où il faut suivre les ordres, comme la GRC, la présence du conseiller en éthique dans la chaîne de commandement risque d'entraîner des conflits. David Brown s'en est pris, dans ces termes, à la structure du Bureau du conseiller en éthique : « Le conseiller en matière d'éthique n'avait aucun rôle bien établi et disposait de ressources très limitées pour assurer cette fonction ou une présence régionale¹²⁴. » Il n'y a qu'à la Direction générale qu'il pouvait être mal vu de consulter le conseiller en éthique, puisque les membres travaillant en région n'avaient pas de conseiller semblable à qui s'adresser.

207. Le comm. adj. Spice a expliqué au Comité que la GRC aurait besoin d'une personne plus indépendante chargée des questions d'éthique. Selon lui : « Le Bureau du commissaire en matière d'éthique est fondamental pour l'organisme, mais je pense qu'il faudrait nommer un ombudsman [...] Il doit y avoir un mécanisme externe pour surveiller ces décisions et veiller à ce que tout soit fait comme il faut¹²⁵. » L'une des raisons principales pour se doter d'un tel mécanisme serait d'exercer une surveillance en ce qui concerne les plaintes déposées contre les gestionnaires supérieurs. D'après le comm. adj. Spice, « la GRC a besoin d'un mécanisme de surveillance pour ce qui est des plaintes visant les gestionnaires supérieurs, du niveau EX jusqu'à celui de commissaire. Il faudrait un ombudsman propre à la GRC pour assurer un certain niveau de reddition de comptes¹²⁶. » Le sergent d'état-major Ron Lewis a fourni ces explications pour justifier la nécessité d'un tel mécanisme de surveillance :

[L]es cadres de direction de la GRC ont la délégation de pouvoirs, aux termes de la Loi sur la GRC, leur permettant de mener des enquêtes internes et de prendre des mesures disciplinaires. Ils déterminent s'il y a lieu de lancer une enquête, décident qui mène l'enquête, qui doit être accusé, quelles mesures disciplinaires doivent être prises et, enfin, ils s'occupent du processus d'appel. Tout est fait à l'interne. Par conséquent, quand des allégations d'actes répréhensibles sont lancées à l'encontre de cadres de

123	<i>Ibid.</i>
124	Rapport Brown, paragraphe 7.4.1.
125	Réunion 71, 9 h 55.
126	Réunion 57, 18 h 15.

La comm. adj. Conlin a aussi indiqué que son bureau veille à ce que les membres reçoivent une formation appropriée en matière d'éthique :

Notre mandat prévoit également un volet d'éducation en matière d'éthique. Nous travaillons en très étroite collaboration avec la division de l'apprentissage et du perfectionnement des RH de la GRC pour que les cours de perfectionnement des superviseurs, des gestionnaires et des officiers comportent un volet éthique. Nous avons

¹²⁰

Le conseiller en éthique joue évidemment un rôle important dans l'implantation d'une culture éthique au sein de la GRC, mais il ne jouit pas de suffisamment de pouvoir et d'indépendance pour obliger la haute direction à respecter cette culture.

Comme il est mentionné dans la partie traitant de la divulgation d'actes répréhensibles, le conseiller en éthique est aussi l'officier supérieur à qui sont divulgués les actes répréhensibles. Plusieurs membres se sont adressés au conseiller en éthique de l'époque, le comm. adj. Spice, pour lui faire part de leurs inquiétudes concernant l'administration du régime de retraite. Ce dernier n'avait cependant pas le pouvoir d'agir et de forcer des gens à rendre des comptes, tel qu'il l'a lui-même expliqué : « [J]e n'étais pas en mesure d'exiger des comptes. J'étais là pour signaler les actes répréhensibles. Et lorsque je le faisais, les fautes auraient dû avoir à rendre des comptes. »¹²¹

N'étant, après tout, qu'un simple conseiller du commissaire et de l'état-major supérieur de la GRC, le conseiller en éthique, pour exercer une certaine autorité, doit compter en grande partie sur l'appui de la haute direction, qui n'est pas toujours là. L'ancien conseiller, le comm. adj. Spice, a appris un jour de la bouche du commissaire Zaccardelli qu'il était trop actif, au dire de certains officiers supérieurs de la GRC. Il a rapporté cette bribe de conversation :

C'est arrivé à un point où le commissaire m'a pris à part un jour et m'a dit : « John, certains des commandants et sous-commissaires pensent que tu en fais trop, ils ne comprennent réellement pas ce rôle d'agent supérieur responsable des actes répréhensibles en milieu de travail¹²². »

Le comm. adj. Spice a aussi indiqué au Comité qu'il était mal vu de s'adresser au conseiller en éthique :

120 *ibid*, 9 h 35.

121 Réunion 57, 17 h 50.

122 *ibid*.

117	Réunion 72, 9 h 15.
118	Réunion 46, 15 h 55.
119	Réunion 71, 9 h 10.

Le Bureau du conseiller à l'éthique de la GRC a pour mandat de s'assurer que la mission, la vision et la valeur de la GRC font partie intégrante des activités quotidiennes de tous les employés [...] Depuis ma nomination à titre de conseillère en matière d'éthique il y a cinq mois, l'une de mes priorités a été de renforcer la capacité du Bureau du conseiller à l'éthique afin d'offrir des politiques et des programmes qui favorisent un climat de responsabilisation significative, de contrôle, de valeurs et d'éthique [...] Une autre priorité du Bureau du conseiller à l'éthique a été d'étudier et de comprendre comment l'éthique et les questions de conformité s'intègrent à l'orientation stratégique globale de la GRC¹¹⁹.

Il y a à la GRC un officier supérieur, le conseiller en éthique, qui veille à promouvoir l'observation de normes de comportement éthique et à inculquer de saines valeurs morales à tous les membres de la GRC. La titulaire actuelle de ce poste, la commissaire adjointe Sandra Conlin, a décrit ainsi son mandat et ses priorités :

Conseiller en éthique

Je crois cependant que la population sera compréhensive et qu'elle pardonnera tant qu'elle saura que nous faisons de notre mieux pour éviter de commettre ces erreurs, en tirer des leçons et faire en sorte qu'elles ne se reproduisent plus jamais. Notre éthique et notre intégrité doivent être irréprochables¹¹⁸.

Cette situation ne peut pas durer. La GRC doit vite ranimer une culture éthique chancelante et se doter à nouveau de valeurs éthiques solides afin de redorer son blason et de regagner la confiance de ses membres réguliers. Le sergent d'état-major Mike Frizzell dit avoir espoir en l'avenir :

Ce qui les exaspérait, c'est le style de gestion descendante, les gestionnaires qui sont peu soucieux du bien-être de leurs employés, qui ne leur font pas confiance ou qui ne les respectent pas, l'incapacité des gestionnaires à communiquer efficacement avec le personnel, les programmes motivés par des intérêts politiques, les gestionnaires qui sont perçus comme des carriéristes gouvernés par leurs objectifs personnels et les gestionnaires qui ne joignaient pas le geste à la parole¹¹⁷.

La crise de confiance à l'endroit de la haute direction semble avoir pris beaucoup d'ampleur à la GRC. Une vaste enquête menée par la professeure Linda Duxbury au sein de l'organisation a révélé que les membres réguliers de la GRC étaient déçus par le comportement de leurs gestionnaires :

pu être brisée à divers moments si la culture avait appuyé les personnes qui avaient
déposé des plaintes en matière d'inconduite.¹¹⁴

De l'avis du comm. adj. John Spice, ancien conseiller en éthique, une forme de
corruption à petite échelle, où les gestionnaires trouvent acceptable de se soustraire aux
règles afin d'atteindre certains buts, serait à l'origine des problèmes d'éthique à la GRC.
Voici un extrait de son témoignage :

Le comportement anti-déontologique de certaines personnes a engendré cette situation,
à mon avis, à cause du phénomène de la corruption d'une noble cause. La corruption
d'une noble cause est simplement la croyance que la fin justifie les moyens. Lorsque les
employés voient que les auteurs d'actes contraires à l'éthique n'ont pas de comptes à
rendre, ou qu'ils sont témoins d'actes anti-déontologiques non sanctionnés, ils
commencent parfois à imiter ces comportements.¹¹⁵

On voulait impartir l'administration du régime de retraite le plus vite possible, même
s'il fallait pour cela contourner quelques règles. Mais on ne s'est pas contenté de
contourner les règles; on a fini par les déformer à force d'agir avec népotisme et de
multiplier les irrégularités en matière de passation de contrats. Il aurait fallu rappeler aux
gestionnaires qu'il est important de faire attention aux moyens employés, qu'un
manquement à l'éthique en attire un autre, et un autre encore, et que c'est ainsi que se
développe lentement un comportement criminel.

La négligence des dirigeants de la GRC, qui n'ont pas su établir une culture éthique
convenable et régler les problèmes dès le début, a eu des répercussions catastrophiques
pour l'organisation. En plus de voir sa réputation gravement ternie, la GRC semble
maintenant secouée par une crise de confiance à l'endroit de la haute direction qui affecte
ses membres réguliers. Le sergent d'état-major Steve Walker, un ancien membre de la
section des enquêtes criminelles du Service de police d'Ottawa, décrit ainsi son
désenchantement :

[J]e peux l'affirmer maintenant, en tant que membre de la Gendarmerie royale du
Canada, j'ai été déçu et désillusionné, car les processus criminel et interne n'avaient pas
réussi à assurer un certain degré de reddition de comptes. J'ai été dévasté par la
décimation et la profanation de toutes les valeurs fondamentales et règles de
comportement éthique qui m'étaient chères en tant que membre de la GRC par des
employés hauts placés au sein de la GRC.¹¹⁶

-
- | | |
|-----|----------------------------------|
| 114 | Rapport Brown, paragraphe 7.5.3. |
| 115 | Réunion 57, 17 h 15. |
| 116 | Réunion 46, 15 h 50. |

113	Réunion 41, 15 h 55.
112	Réunion 46, 15 h 30.

En outre, si la culture de l'organisation avait été différente, on aurait peut-être pu mettre au jour les pratiques répréhensibles et y remédier plus tôt. David Brown a écrit à ce sujet : « [L]a chaîne d'événements qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport aurait

Toutefois, lorsqu'il s'agit de questions de dérogation par la direction, cela ne relève plus des contrôles mais de l'éthique et des valeurs [...] La question ici est que l'on peut contrôler un certain nombre de choses mais que si l'éthique et les valeurs de la haute direction ne sont pas à la hauteur pour qu'ils puissent eux-mêmes s'interdire de déroger à ces contrôles, quel que soit le nombre de serrures que l'on mette sur le coffre-fort, ils finiront par y entrer¹¹³.

Il est essentiel de se doter d'une culture éthique de bon aloi puisque les contrôles internes ont leurs limites. Lorsque des gestionnaires supérieurs se sont mis dans la tête d'entreprendre les règles, il n'y a pas grand-chose que l'on puisse faire pour les empêcher. Le vérificateur général adjoint Hugh McRoberts a résumé ainsi le problème :

Que la Chambre des communes dénonce le comportement de tous les hauts dirigeants de la Gendarmerie royale du Canada qui en ont miné la crédibilité par leur négligence, leur partialité ou leur malhonnêteté, nommément : Dominic Crupi, Jim Ewanovich, Paul Gauvin et Barbara George.

Recommandation 29

Le Comité a été très déçu des actes de plusieurs hauts dirigeants de la GRC qui soit ont adopté un comportement contraire à l'éthique, soit ont toléré un tel comportement. Aussi, le Comité recommande-t-il :

Une culture de l'impunité, assortie d'une attitude de méfiance, s'est vite installée à la GRC. Cela est attribuable, en partie, à d'autres hauts dirigeants de la GRC, comme MM. Ewanovich et Crupi, qui ont laissé s'établir une culture de travail empoisonnée par l'intimidation. Les membres et les employés ont compris que mieux valait ne pas provoquer de remous pour éviter d'être puni. Le s.é.-m. Lewis a décrit la situation en ces termes : « Plusieurs cadres de direction ont créé une culture telle qu'il était devenu très dangereux pour les employés de dénoncer des actes répréhensibles. C'était très risqué pour leur carrière et leur situation financière¹¹². » Comme il est expliqué dans la partie concernant la divulgation d'actes répréhensibles, des sanctions exemplaires étaient prises contre ceux et celles qui osaient exprimer leur réprobation.

La GRC a su gagner la confiance des Canadiens et est reconnue dans le monde entier comme un service de police modèle parce qu'elle s'est dotée de normes élevées en matière de comportement éthique. Toutefois, comme on a pu le constater dans ce dossier, ces normes ont été batouées à répétition, et il s'est développé dans l'organisation une culture où on récompense les fautes et on punit ceux qui les dénoncent. La GRC a peut-être un conseiller en éthique, mais cette personne ne jouit pas de l'indépendance ni de l'autorité nécessaires pour obliger les hauts dirigeants à respecter les normes élevées fixées par leur employeur.

Culture éthique

Le leadership est une chose indispensable dans toute organisation. Les chefs de file donnent l'exemple et montrent le modèle de comportement à suivre. La professeure Linda Duxbury, une spécialiste en matière de culture de l'organisation, a parlé de l'importance du leadership lorsqu'on veut établir ou changer la culture d'une organisation :

[L]e leadership est effectivement important, particulièrement en matière de changement culturel, parce que le leader illustre la culture par son propre comportement. Le leader a aussi accès aux ressources et aux leviers nécessaires à ce type de changement, comme la modification du cadre de responsabilité, des structures de récompense, etc.¹⁰⁹

Malheureusement, le style de leadership pratiqué par le commissaire Zaccardelli n'était pas propice à la création d'une culture éthique saine à la GRC. David Brown a décrit le commissaire Zaccardelli comme une personne au style de leadership autocratique qui donnait l'impression qu'il pouvait être mauvais pour sa carrière de lui déplaire. C'était lui le patron et tous les autres devaient lui emboîter le pas. Il a d'ailleurs été très clair sur ce point devant le Comité : « Une fois que j'ai pris une décision, tout le monde doit s'y conformer. C'est ce que je crois. »¹¹⁰

On ne doit pas s'étonner, donc, que le commissaire Zaccardelli n'ait rien fait à la suite des allégations de harcèlement et d'abus de pouvoir soulevées en 2002 par le s.e.-m. Ron Lewis à l'endroit de Jim Ewanovich. Comme l'a si bien expliqué David Brown : « Les problèmes créés par le style de gestion du comm. Zaccardelli ont été exacerbés par le fait que celui-ci ne s'opposait pas à des styles de gestion semblables chez d'autres membres de son équipe de gestion¹¹¹. »

109 Réunion 72, 10 h 55.

110 Réunion 49, 18 h 25.

111 Rapport Brown, paragraphe 7.3.1.

chronique de la part de la GRC par un manque de leadership ce qui concerne la haute direction.

D'ailleurs, le surnit. Lavoie a lui-même indiqué au Comité qu'il avait eu du mal à répondre aux demandes d'information faute de ressources suffisantes. Voici ce qu'il a déclaré :

[D]urant mon stage comme coordonnateur, j'ai été aux prises avec un mandat très difficile à accomplir, car le volume de travail dépassait largement les capacités d'accomplir la besogne. À cause d'une pénurie aiguë de personnel, on ne suffisait tout simplement pas à la tâche. Chaque mois, on accumulait de plus en plus de retard dans le traitement des demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Seules ces lacunes en termes de ressources humaines sont responsables des retards dans le traitement des demandes. Cela m'a causé énormément de frustration, car je ne pouvais satisfaire aux obligations en vertu des deux lois¹⁰⁸.

Le droit d'avoir accès en temps opportun à l'information détenue par les ministères fédéraux est un droit important dans une société libre et démocratique. La GRC ne semble cependant pas juger nécessaire de fournir à sa Sous-direction de l'accès à l'information les ressources et le soutien dont elle a besoin pour s'acquitter de son mandat. Estimant que le commissaire à l'information est le mieux placé pour recommander à la GRC des moyens d'améliorer ses pratiques et ses politiques d'accès à l'information, le Comité recommande :

Recommandation 27

Que, le 31 mai 2008 au plus tard, la Gendarmerie royale du Canada soumette au Comité des comptes publics un plan d'action décrivant comment elle entend mettre en pratique les recommandations du commissaire à l'information.

Recommandation 28

Que la Gendarmerie royale du Canada accorde les ressources supplémentaires voulues à la Direction de l'accès à l'information pour lui permettre de remplir son mandat.

Le surint. Lavoie a tenu des propos discordants lorsqu'il a comparu devant le Comité :

Selon moi, bien que cela ne soit pas fréquent, rien n'empêche un cadre de prendre part au processus de traitement d'une demande d'accès à l'information appartenant à l'institution et de faire des recommandations.

Les membres de la gestion de la GRC ont un droit, sinon un devoir légitime de faire valoir leur point de vue pour s'assurer que les intérêts du public et ceux de l'institution sont pris en considération dans l'élaboration de la décision finale du coordonnateur de donner un accès ou non, complet ou partiel, aux renseignements demandés. Il n'y a donc rien d'illégal ou de contraire à l'éthique dans une telle consultation¹⁰⁴.

Il n'était peut-être pas illégal de transmettre le rapport au s.-comm. Gauvin pour lui demander son avis sur sa divulgation, mais le Comité trouve qu'il était très inoportun d'agir ainsi¹⁰⁵. Le s.-comm. Gauvin étant mentionné dans le rapport sommaire du Service de police d'Ottawa, il aurait pu avoir intérêt à ce que ce document ne soit pas communiqué. Vu la nature délicate du rapport et le fait qu'il avait été demandé par un représentant des relations fonctionnelles de la GRC, celle-ci aurait dû apporter un plus grand soin à son traitement et veiller à ce qu'il soit communiqué dans les meilleurs délais. Il est essentiel d'éviter tout conflit d'intérêts ou obstruction dans la communication de l'information.

Malheureusement, il n'y a pas que la façon dont la GRC a traité cette demande d'accès à l'information qui soit inquiétante. Il semble en effet que, de façon générale, la GRC ne prend pas au sérieux les demandes de cette nature qui lui sont soumises. Dans son dernier rapport annuel, le commissaire à l'information a attribué à la GRC la note « F », en raison d'un taux de présomptions de refus des demandes d'accès de 67 p. 100¹⁰⁶. Le commissaire a écrit : « La GRC n'a pas de plan cohérent assorti de produits livrables et d'échéances. Elle a du mal à recruter, former et garder des analystes¹⁰⁷. » Dans la fiche de rendement de la GRC pour 2006-2007, le commissaire fait observer que la GRC a alloué 20 postes supplémentaires à la Sous-direction de l'accès à l'information, sauf qu'en décembre 2006, aucun de ces postes n'avait encore été comblé. La fiche de rendement précédente établie pour la GRC renfermait 19 recommandations, mais la GRC n'en a suivi que trois. Le commissaire a expliqué ce piètre rendement

- | | | |
|-----|---|-----|
| 104 | Réunion 57, 16 h 00. | 105 |
| 105 | Le Comité a également entendu des témoignages au sujet d'autres irrégularités dont se serait rendu coupable M. Gauvin relativement aux demandes d'accès à l'information. Il a été question durant la réunion 57 du fait qu'il a été demandé à M. Gauvin de donner des détails sur un verre de Cognac à 80 \$ qui n'a pas été inclus dans la réponse à la demande d'accès à l'information. | 106 |
| 106 | Des délais de réponse obligatoires sont fixés dans la Loi sur l'accès à l'information et une demande est présumée refusée si on a trop tardé à y répondre. Commissariat à l'information, Rapport annuel 2006-2007, p 27. | 107 |
| 107 | <i>Ibid.</i> , p. 30. | |

Le Comité est d'avis qu'il importe de souligner que le surint. Lavoie avait déjà travaillé avec le s.-comm. Gauvin. Cela nous amène à nous interroger sur les raisons pour lesquelles le surint. Lavoie a ressenti le besoin de donner le feu vert au s.-comm. Gauvin au sujet de cette demande d'accès à l'information.

En réponse à cette note, le surint. Lavoie a appelé l'adjoint du s.-comm. Gauvin, l'inspecteur Paul McConnell, pour l'informer que le rapport serait communiqué, mais que le s.-comm. Gauvin pourrait se prononcer sur les exceptions permises sous le régime de la loi. Ces propos ont été repris dans une note de service expédiée à l'insp. McConnell. Le jour suivant, le supérieur du surint. Lavoie, le commissaire adjoint Bernie Corrigan, a renvoyé les documents aux Services juridiques afin d'obtenir un second avis.

Exaspéré par la situation, le sergent Keith Estabrooks, un des examinateurs des demandes d'accès à l'information, a écrit à son supérieur, le surint. Lavoie : « J'estime que M. Gauvin est en situation de conflit d'intérêts en ayant quoi que ce soit à faire avec la préparation de la documentation demandée étant donné qu'il est un acteur clé dans le dossier. Le simple fait qu'il ait accès aux documents constitue un conflit d'intérêts et est contraire à l'éthique¹⁰¹. »

Le serg. Estabrooks a aussi exprimé sa frustration devant le Comité à propos du temps que l'on avait mis à communiquer les documents :

Je ne sais pas si je parlerais d'ingérence, mais de nombreux avis ont été envoyés. On a sollicité un avis juridique et le document est resté aux services juridiques pendant environ six mois. Puis il nous a été retourné et il est resté dans notre bureau environ une semaine avant d'être renvoyé pour un deuxième avis juridique. Il me semble qu'un avis juridique aurait dû suffire pour un document de 50 pages. Mais dès le début du processus, tout semble avoir été fait pour ralentir les choses¹⁰².

Il a indiqué en outre qu'il était inhabituel de demander l'avis des gens nommés dans les documents. Pour reprendre ses paroles : « C'était tout à fait inhabituel qu'une personne dont le nom figurait dans un rapport puisse lire ce que nous allions envoyer et puisse s'exprimer sur la question¹⁰³. »

101	Note de service du serg. Keith Estabrooks, ayant pour objet le Rapport du Service de police d'Ottawa sur le régime de retraite de la GRC, adressée au surint. Pierre Lavoie le 23 mars 2006. [traduction]
102	Réunion 53, 17 h 15.
103	<i>Ibid.</i> , 17 h 20.

temps supplémentaire requis, en l'informant de son droit de déposer une plainte à ce sujet auprès du commissaire à l'information⁹⁸.

Traitement des demandes

En juillet 2005, la GRC a reçu du sergent d'état-major André Girard, un représentant des relations fonctionnelles de la GRC, une demande d'accès à tous les renseignements relatifs à la vérification des régimes de retraite de la GRC effectuée en 2004, ainsi qu'à l'enquête menée par le Service de police d'Ottawa. Une demande similaire a été présentée en octobre de la même année. L'information n'a été communiquée qu'en mai 2006, soit près de dix mois après la demande originale.

L'officier responsable de la Sous-direction de l'accès à l'information, le surintendant Pierre Lavoie, a attendu au 13 octobre 2005 pour écrire à Louis Alberti des Services juridiques afin d'obtenir un avis concernant la réponse proposée aux demandes d'accès à l'information, dont la première avait été reçue, rappelons-le, en juillet 2005.

Le 9 mars 2006, cinq mois plus tard donc, M. Alberti écrivait au surint. Lavoie pour dire que l'information pouvait être communiquée, pourvu que l'on prélève certaines parties devant faire l'objet d'une exception. M. Alberti a invoqué devant le Comité une lourde charge de travail pour justifier tout le temps qu'il a mis à étudier le dossier. « À l'époque, a-t-il indiqué, le bureau d'accès à l'information traitait de 60 à 80 dossiers concernant exclusivement des demandes d'accès. On doit établir des priorités⁹⁹. » Malheureusement, la demande d'accès qui nous intéresse ne semblait pas faire partie de ces priorités.

Peu de temps après, la documentation qu'on se proposait de communiquer a été soumise aux officiers responsables des Ressources humaines et de la Gestion générale, la commissaire adjointe Barbara George et le sous-commissaire Paul Gauvin. Ce dernier a écrit au surint. Lavoie le 21 mars 2006 pour lui faire part de ses préoccupations. Voici un extrait de sa note de service :

Je suis d'accord avec la communication du rapport de vérification sur l'administration du régime de retraite dans sa forme actuelle. Je suis carrément contre la divulgation du rapport sommaire sur le Projet Probité du Service de police d'Ottawa. Ce document est rempli de renseignements personnels que nous ne pouvons pas divulguer aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels. La divulgation du document, tel quel, aura vraisemblablement comme conséquence de déboucher sur des poursuites au civil contre la GRC et mettra inutilement l'organisation dans l'embarras¹⁰⁰.

98 Voir l'article 9 de la Loi sur l'accès à l'information.

99 Réunion 65, 15 h 55.

100 Note de service du s.-comm. Paul Gauvin, ayant pour objet la Loi sur l'accès à l'information, adressée à l'officier responsable de la Sous-direction de l'accès à l'information le 21 mars 2006. [traduction]

d'organismes indépendants autorisés à mener des enquêtes de leur propre initiative. L'organisme d'enquête serait aussi investi de pouvoirs exhausatifs semblables à ceux que confère la *Loi sur les enquêtes* lors d'enquêtes publiques, afin qu'il puisse obtenir l'information et les preuves nécessaires, y compris des pouvoirs d'ordonner la production de documents et d'assigner des témoins à comparaître. Malheureusement, le gouvernement n'a pas clairement indiqué s'il a l'intention de mettre en œuvre les recommandations du juge O'Connor concernant la capacité d'examen accrue.

Même si le gouvernement n'a pas encore présenté son point de vue, le Comité est bien convaincu qu'il faut absolument assujettir la GRC à un examen plus serré. La réputation de la GRC est en jeu lorsque les enquêtes menées sur le comportement de ses membres ne sont pas au-dessus de tout soupçon. Un examen indépendant et transparent mené par des personnes qualifiées aidera à éviter la perception ou la possibilité d'une tentative de dissimulation. Le Bureau du vérificateur général ne peut que réaliser des vérifications ponctuelles de la GRC, et son mandat est limité. Par ailleurs, les pouvoirs de la Commission des plaintes du public contre la GRC sont nettement insuffisants. Bien que la Commission puisse réagir aux plaintes, elle n'a pas suffisamment accès aux renseignements pour mener une enquête plus approfondie. Mais surtout, elle ne peut pas prendre l'initiative de déclencher un examen et n'est pas conçue pour scruter la police ou ses pratiques professionnelles. Or, ce genre d'examen permet d'assurer le respect de la loi, des politiques et de la probité. Un pouvoir d'examen et de surveillance indépendant aidera à faire en sorte que les enquêtes appropriées soient menées dans les plus brefs délais et en toute impartialité. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada renforce le pouvoir que confère la loi à la Commission des plaintes du public contre la GRC afin de lui permettre de mener des enquêtes de sa propre initiative, en plus de lui garantir le plein accès aux documents et aux personnes qui font l'objet de l'assignation à témoigner.

ACCÈS À L'INFORMATION

La *Loi sur l'accès à l'information* autorise les Canadiens à demander qu'on leur communique des documents conservés par des ministères et organismes fédéraux. Le gouvernement a 30 jours pour dire au demandeur si on accèdera à sa demande et, le cas échéant, pour lui communiquer l'information demandée⁹⁷. Le gouvernement peut solliciter une prorogation de ce délai en raison du grand nombre de documents demandés ou si les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendent pratiquement impossible l'observation du délai. Le gouvernement doit alors aviser le demandeur du

97 Voir l'article 7 de la Loi sur l'accès à l'information.

la Commission, pour sa part, a uniquement accès aux renseignements pertinents. Contrairement au SCRS, la GRC n'est pas assujettie à des examens systématiques visant à déterminer dans quelle mesure elle respecte la loi et les directives ministérielles. Selon le Bureau du vérificateur général, les pouvoirs intrusifs dont jouit la GRC auraient dû faire l'objet d'un type d'examen proportionnel au niveau d'intrusion.

M. Kennedy a proposé un nouveau modèle législatif afin de mieux surveiller les activités de la GRC⁹⁴. Le nouvel organisme aurait, comme le CSRAS, libre accès de plein droit à toute l'information, sauf les secrets du cabinet. Il surveillerait les enquêtes pour assurer leur impartialité, ferait enquête lui-même sur certaines questions ou les soumettrait à un autre service policier. Il formulerait des conclusions de fait qui seraient exécutées mais pourraient être portées en appel devant la Cour fédérale et il communiquerait ses rapports à d'autres organismes d'examen et au ministre responsable des services policiers, élément particulièrement important afin d'éviter de répéter les mêmes erreurs à l'avenir.

Les pouvoirs du nouvel organisme de surveillance civil seraient beaucoup plus poussés que les pouvoirs actuels conférés à la Commission. L'organisme jouerait de pouvoirs d'assignation et de vérification, et toute entrave à ses fonctions serait considérée comme une infraction. Il jouerait un rôle juridique semblable à celui d'autres enquêtes publiques en ce que les agents d'application de la loi seraient légalement obligés de lui rendre compte de leurs actes, mais il serait interdit d'utiliser les preuves fournies dans d'autres instances (qu'elles soient criminelles, civiles ou administratives). L'organisme d'examen serait également habilité à produire des rapports spéciaux sur des questions qui lui sont soumises par le ministre de la Sécurité publique. M. Kennedy a signalé au Comité qu'il n'a reçu aucune réponse du gouvernement au sujet des changements législatifs proposés.

Dans son enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, le juge Dennis O'Connor a conclu que les pouvoirs d'examen de la Commission des plaintes du public contre la GRC sont insuffisants⁹⁵. Il a recommandé que le gouvernement restructure la Commission et élargisse son rôle pour qu'il porte également sur la sécurité nationale⁹⁶. Ce nouvel organisme serait habilité à mener des enquêtes de sa propre initiative, comme le fait le CSRAS à l'égard du SCRS, afin d'assurer le respect de la loi, des politiques, des directives ministérielles et de la plus grande probité. Le juge O'Connor a d'ailleurs constaté que l'Australie, la Belgique, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis sont tous dotés

94 Le modèle législatif figure sur le site Web de la Commission des plaintes du public contre la GRC : <http://www.cpsc-cpp.gc.ca>.

95 Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, 2006.

96 Nombre des recommandations du juge O'Connor visent les questions de sécurité nationale et ne sont donc pas utiles dans le cas qui nous occupe.

Cependant, la Commission n'a pas reçu de plainte au sujet de l'enquête. Selon son mandat actuel, elle ne peut instituer un examen que si une plainte est déposée. Le ministre ne peut pas non plus demander une enquête spéciale sur un rapport. M. Kennedy considère que le mandat de la Commission est dépassé. Il a déclaré : « Ce qui m'a frappé quand j'ai quitté ce poste, c'est le fait que les mécanismes d'examen n'avaient clairement pas été touchés par les améliorations que nous avions apportées sur le plan de la sécurité publique dans l'ensemble de la structure. Ces mécanismes étaient très archaïques⁸⁷. »

M. Kennedy n'est pas le seul à relever des lacunes dans le mandat de la Commission. Le Bureau du vérificateur général a constaté que la Commission des plaintes du public contre la GRC n'a pas la même liberté d'accès aux renseignements ou la même capacité de mener des examens que d'autres organismes de surveillance des opérations de renseignement et de sécurité⁸⁸. Ainsi, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) vérifie si le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) respecte la loi, les politiques et les instructions ministérielles dans l'exercice de ses fonctions⁸⁹. Le CSARS réalise des examens approfondis des activités du SCRS afin de s'assurer qu'elles sont conformes à la *Loi sur le SCRS*, aux politiques et aux directives ministérielles. Il accueille également toute plainte concernant une action d'un membre du SCRS et fait enquête. Le CSARS est autorisé à avoir accès aux informations, aux rapports et aux explications dont il juge avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions⁹⁰. Aucune information, à l'exception des renseignements confidentiels du cabinet, ne peut être refusée au CSARS, pour quelque motif que ce soit⁹¹. Le CSARS peut assigner et contraindre des témoins à comparaître devant lui, ordonner la production de documents, faire prêter serment et recevoir des éléments de preuve, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux⁹². Il peut aussi, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, présenter à ce dernier un rapport spécial sur toute question qui relève de l'exercice de ses fonctions⁹³. Le CSARS remet chaque année au ministre un rapport d'activité qui est déposé au Parlement.

Par contre, les pouvoirs de la Commission sont beaucoup plus limités. Le Bureau du vérificateur général a constaté que les pouvoirs explicites confiés au CSARS, lequel a accès à toute l'information que détient le SCRS et peut demander des explications au personnel;

87	<i>Ibid.</i> , 14 h 50.
88	Rapport de la vérificatrice générale du Canada, novembre 2003, Chapitre 10, Autres observations de vérification, paragraphes 10.144-10.150.
89	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Partie III du Budget des dépenses 2006-2007 III — Rapport sur les plans et les priorités, p. 3.
90	Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. 1985, ch. C-23, alinéa 39(2a).
91	<i>Ibid.</i> , par. 39(3).
92	<i>Ibid.</i> , art. 50.
93	<i>Ibid.</i> , art. 53-55.

Examen civil

ignore ou entreint de nombreuses politiques dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Lorsqu'il y a dérapage, il faut absolument un mécanisme correcteur externe afin de ramener la situation à la normale.

Dans un système démocratique, toute institution publique doit rendre compte de ses activités. C'est particulièrement vrai des services de police étant donné les pouvoirs considérables qu'ils détiennent et qui peuvent avoir une incidence profonde sur la vie de la population canadienne. Le commissaire de la GRC rend compte au ministre de la Sécurité publique, qui est comptable de la GRC envers le Parlement, mais celle-ci jouit d'une indépendance opérationnelle considérable afin que la police ne soit pas assujettie à des pressions politiques lorsqu'elle mène ses enquêtes. Cependant, il importe que ses enquêtes soient menées de façon judiciaire, c'est-à-dire en conformité avec la loi et avec la plus grande probité.

La conduite d'une enquête est particulièrement importante lorsque la police fait enquête sur un autre service policier, puisqu'il existe un grand risque de conflit d'intérêts et d'impression de partialité. Pour que le service de police conserve la confiance de la population, les enquêtes sur les allégations de faute de la part de membres du service doivent être indépendantes et au-dessus de tout soupçon. Malheureusement, comme le montre clairement la discussion qui précède, l'enquête sur les allégations d'irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC présentait de nombreuses failles, ce qui a porté M. Brown à conclure qu'elle n'était pas indépendante. Il semble même que l'ex-commissaire Zaccardelli répugnait à autoriser une enquête criminelle.

La plupart des services policiers sont assujettis à l'examen d'organismes indépendants afin d'assurer une surveillance civile des activités policières. Dans le cas de la GRC, la surveillance est assurée par la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPC). La Commission a pour mandat d'examiner les plaintes reçues du public concernant la conduite des membres de la GRC. Le président actuel de la Commission, Paul Kennedy, a déclaré au Comité que son organisation aurait pu suivre l'enquête :

Evidemment, ce qui aurait été de notre ressort, même aux termes de la loi actuelle, c'est l'enquête criminelle. Autrement dit, si après avoir procédé à une vérification interne, on avait décidé de mener une enquête criminelle, nous aurions voulu savoir si des fautes avaient été commises et si l'enquête qui les a révélées était indépendante — [nous aurions pu examiner] une allégation de dissimulation⁸⁶.

agents contactés par la s.-comm. George ont indiqué qu'elle aurait voulu que le s.è.-m. Frizzell soit rayé de l'enquête.

On peut penser que l'enquête a été interrompue prématurément afin d'empêcher que certaines questions soient examinées. Comme l'a dit le surintendant principal Fraser Macaulay au Comité :

La vérité, c'est que l'enquête a été arrêtée prématurément, empêchant les enquêteurs d'établir un lien entre les nombreux avantages, promotions, primes au rendement, embauche de parents, ristournes et perspectives d'avenir en tant qu'experts-conseils rémunérés et ceux qui avaient détourné l'argent de la caisse de retraite⁸⁴.

Par ailleurs, on pourrait dire que les enquêteurs eux-mêmes n'étaient pas impartiaux puisqu'ils faisaient enquête sur leurs propres régimes de pension et d'assurances. Le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, Paul Kennedy, a parlé des difficultés créées par la présence de membres de la GRC dans une enquête sur leur propre organisation :

Toutefois, pour ce qui est de cette enquête, c'est une arme à deux tranchants. Je pense qu'un agent se doit d'être impartial, sauf que c'est plutôt difficile lorsqu'on enquête sur ce qu'on croit être une fraude au détriment de sa caisse de retraite ou d'assurances. C'est pourquoi il est toujours préférable d'avoir une personne de l'extérieur qui agit comme un policier et non comme un employé de l'organisation. Il y avait plusieurs failles, à mon avis, qui ont nui à l'impartialité de cette enquête⁸⁵.

Pour régler la question du caractère indépendant de l'enquête du Service de police d'Ottawa, M. Brown a recommandé que la Police provinciale de l'Ontario (PPO) examine le dossier de l'enquête. Il a proposé que la PPO se penche tout particulièrement sur la pertinence de certaines activités liées au régime d'assurances. Le ministre de la Sécurité publique, Stockwell Day, a chargé la PPO de réaliser cet examen, mais on ne sait pas vraiment quand ce dernier aura lieu, ni si les résultats seront rendus publics.

Quels que soient les résultats de l'examen réalisé par la PPO sur cette enquête, il reste que la GRC doit améliorer le processus d'enquête interne. La vérificatrice générale a recommandé que la GRC élabore une politique pour la tenue de ces enquêtes. Le Comité appuie cette recommandation mais estime qu'une politique n'est utile que dans la mesure où elle est respectée et, comme le montre le cas qui nous occupe, la GRC a

Malgré la confusion que présentaient les liens hiérarchiques décrits dans le protocole d'entente, l'insp. Roy a insisté sur le fait qu'il était responsable de l'enquête, disant :

J'aimerais insister sur le fait que j'avais la charge de cette enquête et que c'est au chef de police Bevan que je faisais rapport, et à personne au sein de la GRC. Je ne me suis mis en rapport avec le commissaire adjoint Gork que pour quelques points d'ordre administratif dont j'avais à m'occuper. Aucun membre de la GRC, tout grade confondu, n'a essayé de m'influencer de quelque façon que ce soit, pas plus que personne d'autre d'ailleurs⁸¹.

Le comm. adj. Gork a aussi insisté sur le fait qu'il ne participait pas à l'enquête comme telle et a déclaré : « Je n'ai, à aucun moment, dirigé l'enquête, ni eu accès à des éléments d'information dans le but de subvertir une enquête exhaustive et diligente⁸². » Cependant, le s.é.-m. Frizzell a affirmé s'être disputé avec le comm. adj. Gork au sujet du mandat de l'enquête, alors que ce dernier a vivement nié toute implication dans l'enquête⁸³. (Le Comité n'a pas réussi à déterminer l'ampleur du rôle joué par le comm. adj. Gork dans l'enquête, et cette question devra être étudiée plus à fond.)

Quoi qu'il en soit, la présence de membres de la GRC dans une équipe d'enquête dirigée par une force policière extérieure a donné lieu à un réseau hiérarchique complexe. La situation a atteint son paroxysme à la fin de l'enquête lorsqu'il fut décidé qu'il fallait donner l'ordre au s.é.-m. Frizzell de mettre fin à son enquête sur le régime d'assurances. Alors que l'insp. Roy était l'enquêteur principal, le s.é.-m. Frizzell relevait du comm. adj. Gork. Comme le précisait le protocole d'entente, « la GRC sera responsable de la surveillance par le biais du comm. adj. Gork et sera habilitée à donner les instructions particulières nécessaires aux fins de l'exécution de l'enquête » [traduction]. L'insp. Roy a donc dû informer le comm. adj. Gork, qui était en France à l'époque, des mesures à prendre.

Ce rapport hiérarchique tortueux s'est trouvé exacerbé quand la sous-commissaire Barbara George s'est mise à appeler des officiers supérieurs de la GRC afin de se plaindre du comportement du s.é.-m. Frizzell à l'égard de plusieurs de ses employés. Pour sa part, le s.é.-m. Frizzell était d'avis que la s.-comm. George voulait qu'il cesse d'enquêter sur des problèmes incessants entourant le régime d'assurances dont elle avait la direction. On ne sait trop dans quelle mesure l'intervention de la s.-comm. George a provoqué l'ordre écrit exigeant que le s.é.-m. Frizzell cesse son enquête, mais il est clairement problématique qu'une enquête sur des questions impliquant des officiers supérieurs de la GRC soit menée par des membres de la GRC. Qui plus est, plusieurs

81 Réunion 53, 16 h 20.

82 Réunion 46, 16 h 05.

83 Réunion 66, 17 h 25.

protocole d'entente conclu avec le Service de police d'Ottawa a été signé dix mois après le début de l'enquête. Nous avons constaté que les modalités de cette enquête, qui prévoyaient que l'enquêteur-chef du Service de police d'Ottawa fasse rapport au commissaire adjoint de la GRC, avaient compromis l'apparence d'indépendance de l'enquête. La GRC nous a expliqué que c'était la meilleure façon d'apporter un soutien administratif à l'enquête, et les représentants du Service de police d'Ottawa nous ont dit que leur enquête n'avait été ni dirigée ni influencée par la GRC. Nous avons recommandé à la GRC d'élaborer et de mettre en place une politique afin de s'assurer que les enquêtes externes soient indépendantes, autant dans les faits qu'en apparence⁷⁸.

David Brown est même allé plus loin que la vérificatrice générale en affirmant que « la vérificatrice générale avait déjà conclu que l'enquête du SPO ne semblait pas avoir été menée en toute indépendance. En vertu d'un mandat plus large et de ressources différentes, je suis prêt à aller plus loin encore et à déclarer que l'enquête menée par le SPO n'était pas indépendante. »⁷⁹

Le Comité souscrit aux conclusions de M. Brown. L'enquête criminelle, bien que dirigée, semble-t-il, par le Service de police d'Ottawa (SPO), a rapidement pris de l'ampleur et a fait appel principalement à des officiers de la GRC, laquelle fournissait aussi le soutien administratif. David Gork, commissaire adjoint de la GRC, a rempli les fonctions d'agent de liaison administrative pour l'enquête. La GRC et le Service de police d'Ottawa ont signé un protocole d'entente afin d'aider à éclaircir les rapports entre les deux organismes, protocole qui précisait notamment que « [...] l'inspecteur Paul Roy sera affecté en tant que chargé de dossier à l'enquête sur la GRC. Pendant la durée de l'enquête, l'inspecteur Roy relèvera directement du commissaire adjoint D. Gork. » Cette déclaration fragilise la prétention d'indépendance. M. Brown a écrit dans son rapport qu'on lui a affirmé qu'il s'agissait en fait d'une erreur typographique. De façon générale, le comm. adj. Gork a fait peu de cas du protocole d'entente, disant :

Je ne suis pas intervenu dans la rédaction de ce protocole d'entente. Il a été rédigé par les services juridiques. Je ne l'ai pas vu. Je ne l'ai pas signé. Il a été conclu presque à la fin de l'enquête. Il n'a eu aucun effet concret avant sa signature. Et à cette époque, je faisais mes bagages pour me rendre à Lyon⁸⁰.

S'il dit vrai, le protocole d'entente était essentiellement inutile et ne servait qu'à des fins purement administratives. Il n'a certainement pas contribué à assurer l'indépendance de l'enquête.

78 Réunion 41, 15 h 30.
79 Rapport Brown, paragraphe 2.4.3.
80 Réunion 66, 16 h 10.

le comm. Zaccardelli a réfuté cette affirmation.) La vérification interne s'est terminée à la fin octobre 2003, et ses conclusions ont été présentées à la haute direction. Selon la vérification, plusieurs activités touchant l'administration du régime de retraite n'auraient pas résisté à l'examen de la population canadienne ou des membres de la GRC cotisant au régime⁷⁵. Or, même si la vérification a révélé des irrégularités importantes, ce n'est qu'en mars 2004, après que le s.é.-m. Lewis eut vivement insisté, qu'une autre enquête criminelle a été instituée.

Ce retard n'aurait pas dû se produire. Dans son rapport, David Brown a conclu : « Il est évident qu'à la lumière des conclusions du groupe de vérification interne que le comm. Zaccardelli aurait dû entrevoir la nécessité de pousser l'enquête plus loin (qu'il s'agisse d'une enquête criminelle ou interne). Les deux types d'enquêtes étaient justifiées⁷⁶. » De plus, le commandant adjoint John Spice, ex-conseiller en matière d'éthique, était d'avis que si la procédure avait été suivie correctement, l'enquête criminelle aurait commencé beaucoup plus tôt. Il a affirmé avoir discuté avec le directeur de la Vérification interne, Brian Aiken, et a dit : « Nous avons convenu que s'il découvrait un quelconque acte criminel dans sa vérification, il l'interromprait et demanderait une enquête criminelle, comme c'était la règle à l'époque⁷⁷. »

Pourtant, le comm. Zaccardelli a attendu de longs mois avant de lancer une enquête criminelle. De plus, bien que deux personnes, soit Jim Ewanovich et Dominic Crupi, aient été démisées de leur poste, aucune mesure disciplinaire interne n'a été prise, même s'il était évident que d'autres étaient mêlés aux irrégularités. Le Comité préfère ne pas émettre d'hypothèses sur les raisons pour lesquelles le comm. Zaccardelli n'a pas entrepris immédiatement des mesures disciplinaires internes ou une enquête criminelle. Cependant, on constate à tout le moins l'apparence d'une réticence à faire enquête sur des actes répréhensibles quand il y a un risque de ternir la réputation de la GRC ou d'impliquer certains de ses membres supérieurs.

Ce n'est pas seulement la lenteur du processus d'enquête criminelle qui pose problème, mais aussi le degré d'indépendance. Le Bureau du vérificateur général a conclu que la structure même de l'enquête a fait qu'il était difficile pour la GRC de répondre aux plaintes concernant le manque d'indépendance et d'impartialité. Hugh McRoberts explique ainsi les constatations du Bureau :

Nous avons constaté que la GRC ne possédait pas de politique relative à l'exécution d'enquêtes externes sur elle-même. Certes, la GRC avait signé un protocole d'entente officiel avec le Service de police d'Ottawa pour la tenue de cette enquête, nous avons cependant noté que cela n'avait pas été le cas pour des enquêtes antérieures. Le

75 Gendarmerie royale du Canada, Vérification de l'administration des régimes de pension et d'assurances, octobre 2003, p. 3.

76 Rapport Brown, paragraphe 2.4.2.

77 Réunion 71, 9 h 20.

soit plus de deux ans après les premières plaintes et un an et demi après qu'une vérification interne de la GRC eut confirmé que les pratiques de passation de contrats contrevenaient à toutes les politiques établies, surtout compte tenu de la limite d'un an prévue dans la *Loi sur la GRC*. La GRC a déclaré au Bureau du vérificateur général qu'elle suivait en cela la pratique qui consiste à attendre la fin de l'enquête criminelle avant d'amorcer l'examen des infractions au code de déontologie. Cependant, le Comité n'a pas entendu de preuve convaincante expliquant pourquoi cet examen n'a pas été entrepris dès la communication au commissaire des résultats de la vérification interne en octobre 2003.

Le rapport de la vérificatrice générale ne contenait aucune recommandation au sujet de l'absence de mesures disciplinaires à l'encontre des membres de la GRC. Comme l'a affirmé Hugh McRoberts, du Bureau du vérificateur général, aucune recommandation n'a été formulée sur la gestion des enquêtes et des processus disciplinaires internes de la GRC, mais il est « cependant évident qu'il faut clarifier les modalités de ces enquêtes et processus. »⁷⁴ Le Comité est prêt à aller plus loin et, afin d'éviter des situations semblables à l'avenir, recommande :

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada modifie le paragraphe 43(8) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada afin d'obliger l'officier compétent à prendre des mesures dans l'année suivant le moment où il est informé d'une infraction au code de déontologie, à défaut de quoi des sanctions seraient prises contre lui.

EXAMEN EXTERNE

Comme la police est investie de pouvoirs considérables, il importe que ses agents fassent preuve de la plus grande probité. Lorsque le comportement des membres de la GRC soulève des questions ou des préoccupations, celles-ci doivent rapidement donner lieu à un examen indépendant. Et pourtant, l'enquête criminelle sur cette affaire n'a été ni rapide ni indépendante. Or, des mécanismes d'examen indépendants et efficaces aideraient à faire en sorte que les membres de la GRC rendent compte de leurs actions.

Enquête criminelle

En juin 2003, le comm. Giuliano Zaccardelli a mis fin à une enquête criminelle amorcée par la Division A et a ordonné une vérification interne des irrégularités dans l'administration du régime de retraite. (Le sergent d'état-major Ron Lewis a déclaré au Comité qu'il avait été chargé par le comm. Zaccardelli d'amorcer l'enquête criminelle, mais

Afin d'accélérer le processus de congédiement d'un fonctionnaire pour inconduite, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* devrait être modifiée de manière à prévoir que tout grief relatif à un congédiement doit être renvoyé directement à l'arbitrage dans un délai prescrit.

Limite de temps pour l'application du code de déontologie

En juillet 2005, peu après que le Service de police d'Ottawa eut remis son rapport d'enquête à la GRC, la s.-comm. George, dirigeante principale des Ressources humaines, a amorcé un examen du rapport afin d'identifier les autres personnes impliquées dans les problèmes d'administration des régimes de retraite et d'assurances et de savoir s'il y avait eu violation du code de déontologie de la GRC. L'examen n'a pas permis de déterminer si MM. Ewanovich et Crupi avaient enfreint le code depuisqu'au moment où il a eu lieu, les deux employés avaient déjà quitté la GRC. Cependant, l'examen a permis d'étudier la conduite d'autres membres et employés de la GRC afin de déterminer le rôle qu'ils avaient joué dans les problèmes entourant l'administration des régimes de retraite et d'assurances.

L'examen interne des infractions au code de déontologie a révélé que plusieurs membres de la GRC avaient enfreint le paragraphe 39(1) du code qui dispose qu'un membre ne peut agir ni se comporter d'une façon scandaleuse ou désordonnée qui jetterait le discrédit sur la GRC. Cependant, comme l'a appris le Bureau du vérificateur général vers la fin de la vérification, la GRC ne songeait plus à prendre des mesures disciplinaires à l'égard des membres visés par des allégations d'inconduite. En effet, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* prévoit qu'une audience disciplinaire officielle doit avoir lieu au plus un an après que l'officier compétent a été saisi d'une contravention possible au code de déontologie de la GRC⁷³. Selon le rapport de la vérificatrice générale, le Service de police d'Ottawa, dans son rapport d'enquête, a nommé neuf membres réguliers et civils de la GRC ayant enfreint le code. La GRC a constaté qu'il était justifié de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de quatre de ces personnes, mais il s'était écoulé trop de temps pour qu'il soit possible de prendre des mesures disciplinaires officielles.

Le code de déontologie précise qu'un membre de la GRC signalera sans délai toute contravention au code. Ron Lewis et le surintendant principal Fraser Macaulay ont effectivement signalé ce qu'ils considéraient être des atteintes au code à leurs supérieurs, y compris le commissaire, en mai et en juin 2003. Difficile donc de comprendre pourquoi l'examen des infractions au code de déontologie n'a pas été entrepris avant juillet 2005,

Les parties peuvent aussi se prévaloir d'un système de gestion informelle des conflits (SGIC), établi en vertu de la LRTFP. Lorsque les parties conviennent de recourir au système pour résoudre un grief, le délai prévu par le Règlement ou par une convention collective pour la présentation d'un grief est suspendu jusqu'à ce que l'une des parties donne à l'autre un avis écrit à l'effet contraire.

En vertu de l'article 209 de la LRTFP, un employé peut renvoyer à l'arbitrage tout grief individuel après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction si, notamment, le grief porte sur une mesure disciplinaire entraînant le licenciement, la rétrogradation, la suspension ou une sanction pécuniaire. Dans un tel cas, l'une de trois choses se produit : (1) les parties peuvent choisir un arbitre; (2) une formation d'arbitrage composée de trois membres peut être établie, à la demande de l'une des parties, si l'autre partie ne s'y oppose pas dans les délais prescrits (la formation est composée d'un membre de la Commission, qui est vice-président, et de deux autres personnes dont chacune est nommée par l'une des parties); ou (3) le président de la Commission peut désigner un arbitre choisi parmi les membres de la Commission.

Si un grief est soumis à l'arbitrage, l'arbitre de grief donne à chaque partie au grief l'occasion de se faire entendre. L'arbitre peut à tout moment aider les parties à résoudre leur différend par le biais de la médiation, mais seulement si les parties acceptent cette option. Si la médiation échoue, l'arbitre peut poursuivre l'arbitrage à l'égard des questions qui n'ont pas encore été réglées.

Après étude du grief, l'arbitre tranche par l'ordonnance qu'il juge indiquée. La décision et l'ordonnance de l'arbitre sont définitives et sans appel.

Le Comité considère complexe et maladroite la politique actuelle concernant le congédiement justifié de fonctionnaires. Bien qu'il comprenne la nécessité de l'application régulière de la loi lorsqu'il faut procéder au renvoi d'un employé, il n'admet pas que des employés reconnus coupables d'une violation flagrante des politiques du Conseil du Trésor, comme c'est le cas de MM. Crupi et Ewanovich, aient pu, semble-t-il, être traités avec autant d'indulgence. De plus, le Comité estime que l'incapacité de renvoyer immédiatement un fonctionnaire pour un motif déterminé donne aux autres employés du gouvernement et à la population canadienne en général une mauvaise impression de la responsabilité et de la fiabilité du gouvernement. Étant donné la complexité des processus à suivre afin de pouvoir congédier un employé et en vue d'améliorer le mécanisme de renvoi pour un motif déterminé à la fonction publique, le Comité recommande :

Recommandation 23

Que le Secrétaire du Conseil du Trésor entreprenne un examen de ses politiques concernant le congédiement d'un fonctionnaire pour un motif déterminé afin de prévoir clairement le congédiement immédiat de tout fonctionnaire reconnu coupable d'inconduite;

politiques régissant les mesures disciplinaires qui s'appliquent aux fonctionnaires et aux membres de la GRC rendent difficile le congédiement d'un employé.

Processus de congédiement

Actuellement, l'alinéa 12(1)c) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* autorise chaque administrateur général au sein de la fonction publique à établir des normes de discipline et à prescrire des mesures disciplinaires, y compris le licenciement, la suspension, la rétrogradation à un poste ayant un taux salarial inférieur et des sanctions pécuniaires pour manquement à la discipline ou inconduite. Le paragraphe 12(3) dispose cependant que les mesures disciplinaires doivent être motivées. L'administrateur général exerce d'ailleurs le pouvoir en matière de discipline sous réserve des directives ou politiques adoptées par le Conseil du Trésor. La politique actuelle du Conseil du Trésor à cet égard, intitulée Lignes directrices concernant la discipline, précise que la gestion, dans la fonction publique, est responsable et imputable concernant l'imposition de mesures disciplinaires et que le niveau de gestion qui doit être impliqué dans l'imposition de mesures disciplinaires dépend de la sévérité de la mesure⁷². Par ordre croissant de gravité, les mesures disciplinaires possibles sont les suivantes : la réprimande verbale; la réprimande écrite; la suspension ou la sanction pécuniaire; la rétrogradation; le licenciement.

Dans le cadre de la politique, le licenciement pour manquement à la discipline — soit le renvoi de l'administration publique d'un fonctionnaire qui s'est rendu coupable d'inconduite — est considéré comme la sanction disciplinaire la plus sévère. La politique précise que toute décision en ce sens ne doit être prise qu'après mûre réflexion et lorsqu'il est prouvé que le fonctionnaire ne peut plus occuper son emploi en raison de son inconduite. Cette mesure peut être prise à l'endroit d'un fonctionnaire qui a commis plusieurs fautes et qui finalement a provoqué un incident déterminant ou encore à l'endroit d'un fonctionnaire qui a commis une seule faute grave.

En vertu de l'article 208 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP), une personne qui fait l'objet d'une mesure disciplinaire a le droit de présenter un grief individuel jusqu'au dernier palier inclusivement. Ces paliers sont établis à l'interne par le ministère ou l'organisme où travaille la personne. Le *Règlement de la Commission des relations de travail dans la fonction publique* dispose que la procédure applicable aux griefs individuels ne peut pas compter plus de trois paliers. L'employeur avise chacun de ses employés du nom ou du titre des personnes dont la décision constitue un palier de la procédure applicable aux griefs individuels. Il convient de souligner que le Règlement prescrit un délai de présentation d'un grief aux termes de la Loi.

72 La politique est sur le site Web du Secrétaire du Conseil du Trésor à : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs/pol/hrpubs/TBM_11B/discipline01_f.asp.

Le commissaire Zaccardelli a tenté de justifier le non-licenciement de MM. Ewanovich et Crupi en disant au Comité :

Le fait de relever des gens de leurs fonctions ne signifie pas qu'ils sont automatiquement rayés de l'effectif. Les gens ont des congés, ils ont droit à certains avantages. Cela fait partie de la procédure équitable ⁶⁸ à suivre dans tous les cas, procédure dont MM. Ewanovich et Crupi ont bénéficié ⁶⁹.

Le Comité s'inquiète des conclusions que l'on peut tirer de cette situation. Quand un acte répréhensible est découvert, on s'attend à ce que le fautif soit forcé à rendre compte de ses actes. Ce qui ne semble pas avoir été le cas en l'occurrence.

Les témoignages de MM. Ewanovich et Crupi devant le Comité confirment que ni l'un ni l'autre n'ont été congédiés de la GRC lorsque le commissaire Zaccardelli les a relevés de leurs fonctions. M. Ewanovich a dit qu'après avoir discuté des résultats de la vérification interne avec le commissaire à la fin du mois d'octobre 2003,

[...] j'ai convenu que j'allais démissionner de mon poste à cause de la gravité des résultats de la vérification. Le lendemain matin, je suis allé voir mes collègues de l'équipe de haute direction et j'ai annoncé que je quittais mon poste à cause de la vérification. C'était arrivé sous mon autorité et je me sentais responsable. Les termes que j'ai employés étaient que j'allais démissionner. J'ai effectivement présenté ma démission le 2 avril ⁶⁹.

M. Crupi a déclaré :

Tout d'abord, je n'ai pas été contraint de partir, monsieur. J'ai démissionné de mon propre chef [...] Je savais à l'époque qu'il me serait impossible de continuer à travailler à la GRC. J'étais attaqué sans cesse et c'est pourquoi j'ai décidé de démissionner ⁷⁰.

Le fait que MM. Ewanovich et Crupi aient pu rester à la GRC longtemps après avoir été trouvés coupables de délits de commission dans la gestion des régimes de retraite et d'assurances pourrait miner la confiance qu'inspire la GRC.

L'actuel commissaire de la GRC, William Elliot, a déclaré : « Je pense que nous devrions avoir un système dans lequel les personnes qui prennent ou ne prennent pas des mesures justifiant un congédiement devraient être licenciées de manière expéditive ⁷¹. » Le Comité souscrit pleinement à cette évaluation; cependant, il reconnaît aussi que la loi et les

68	Réunion 49, 17 h 30.
69	Réunion 49, 17 h 00.
70	Réunion 49, 16 h 45.
71	Réunion 72, 10 h 00.

En plus d'une prime de rendement, le Comité a appris que M. Crupi avait également reçu des lettres de recommandation du personnel de la GRC pour un nouveau poste au Centre de la sécurité des télécommunications (CST), un organisme gouvernemental hautement sensible chargé de surveiller les communications étrangères. Le fait que M. Crupi ait pu obtenir un poste au CST montre que sa cote de sécurité n'a pas souffert de ses agissements à la GRC. Le Comité a été estomaqué d'apprendre qu'il a pu obtenir des lettres de recommandation et maintenir sa cote de sécurité même s'il avait été découvert qu'il s'était rendu coupable d'irrégularités. Le Comité estime que cela est tout à fait inacceptable et recommande donc :

Recommandation 22

Que la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et les politiques du Conseil du Trésor soient modifiées afin de prévoir a) que soit révoquée la cote de sécurité de tout fonctionnaire congédié pour inconduite et b) que ce dernier n'ait droit à aucune recommandation pour un autre emploi dans la fonction publique.

Le Comité a été surpris d'apprendre que deux personnes ayant été trouvées coupables d'une violation flagrante des politiques du Conseil du Trésor n'aient pas été systématiquement congédiées de leur poste à la GRC. En ne congédiant pas les personnes coupables de délits de commission dans la gestion des fonds des régimes d'assurances et de retraite, la GRC a adressé un bien mauvais message à ceux qui risquaient leur carrière en attirant l'attention sur ces délits. Comme le sergent d'état-major Steve Walker l'a dit au Comité au sujet des résultats de l'enquête du Service de police d'Ottawa :

Cette enquête comme son aboutissement sont, pour le moins que l'on puisse dire, dégoûtants pour tout employé loyal et dévoué de la GRC. Mes observations et les éléments de preuve recueillis dans le cadre de cette enquête m'amènent à croire que les mesures prises, s'il y en a eu, auraient dû se traduire par le licenciement d'un certain nombre de cadres de direction, et à tout le moins, une sanction interne rapide pour assurer la reddition de comptes. C'est ainsi qu'on aurait dû agir pour envoyer un message haut et fort à tous les niveaux de direction, à savoir que la corruption sera réprimandée avec célérité et sévérité au sein de notre service de police national. C'est ce que nos concitoyens attendent de nous, et c'est ce à quoi s'attendent les employés et autres membres de la Gendarmerie royale du Canada⁶⁷.

Après avoir été informé des résultats de la vérification interne en octobre 2003, le commissaire a relevé MM. Ewanovich et Crupi de leurs fonctions de dirigeant principal des Ressources humaines et de directeur du CNDP, respectivement. Le commissaire Zaccardelli a dit au Comité :

Je les ai bel et bien relevés immédiatement de leurs fonctions. J'ai relevé M. Ewanovich de ses fonctions. Comme je l'ai dit, Barb George a été chargée de prendre la relève le jour même. Je lui ai ensuite donné instruction de relever M. Crupi de ses fonctions⁶³.

Toutefois, ainsi que le Comité l'a appris, ni M. Ewanovich ni M. Crupi n'ont été congédiés de la GRC en novembre 2003. M. Ewanovich a démissionné de son poste à la GRC en avril 2004, et M. Crupi s'est vu confier diverses tâches jusqu'à sa démission en juin 2005⁶⁴.

Non seulement MM. Ewanovich et Crupi n'ont pas été congédiés par la GRC une fois que celle-ci eut pris connaissance des résultats de la vérification interne, mais encore le Comité a entendu des témoignages selon lesquels ils ont touché des primes de rendement ou des gratifications durant les années où ils se sont rendus coupables d'irrégularités. Lorsqu'on lui a demandé si des primes étaient accordées d'office tous les ans, le comm. Zaccarelli a répondu qu'aucune prime n'était accordée. Il a poursuivi en ces termes :

Il ne s'agit pas d'un boni. Il faut le gagner. Si le gouvernement autorise le versement d'une prime ou d'une rémunération conditionnelle dans la fonction publique — pour le groupe EX —, les responsables de l'organisation déterminent les bénéficiaires et le montant à leur verser sur la base de leur rendement. À la GRC, la décision finale m'appartenait⁶⁵.

Le Comité a été estomaqué d'apprendre non seulement que le comm. Zaccardelli avait approuvé la prime de rendement lorsque MM. Ewanovich et Crupi s'étaient adonnés à des pratiques de passation de contrats contraires à l'éthique, mais encore qu'il croyait qu'ils « l'avaient méritée ». La s.-comm. Barbara George a dit au Comité qu'il n'y avait pas de mécanisme pour récupérer les primes versées dans le passé. Elle a dit :

Il s'agit toujours de l'année écoulée. Si l'on apprend quelque chose qui aurait pu influencer sur la décision de verser la prime, rien ne permet de la récupérer à ma connaissance⁶⁶.

63-	Réunion 49, 17 h 30.
64	La démission de Dominic Crupi de la GRC est survenue le lendemain du dépôt du rapport du Service de police d'Ottawa, qui concluait qu'il y avait des motifs sérieux pour le congédiement de M. Crupi.
65	Réunion 49, 18 h 15.
66	Réunion 41, 16 h 30.

Que la Gendarmerie royale du Canada soumette le contrat d'administration des régimes d'assurances au processus d'appel d'offres au moment de son expiration.

SYSTEME DISCIPLINAIRE

Comme il est dit dans les sections précédentes, il y a eu d'importants manquements à la politique dans l'impartition de l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Le fait qu'aucune véritable sanction n'ait été infligée aux personnes trouvées fautives montre que le système disciplinaire de la GRC doit être examiné.

Il ne fait pas de doute que plusieurs employés de la GRC ont violé les règles et fermé les yeux sur la mauvaise gestion de l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Dominic Crupi, le directeur du Centre national de décision sur la rémunération (CNDR), était responsable de la gestion des divers projets mis en œuvre pour moderniser ces processus, y compris l'impartition de l'administration du régime de retraite. Jim Ewanovich, le dirigeant principal des Ressources humaines au moment où sont survenus les problèmes concernant l'administration des régimes, était en définitive responsable du projet d'impartition de l'administration du régime de retraite et des activités du CNDR. Tant M. Crupi que M. Ewanovich ont fini par perdre leur emploi par suite des diverses enquêtes tenues sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances.

La vérification interne réalisée sur l'administration du régime de retraite, qui a été complétée en octobre 2003, a mis au jour nombre des irrégularités dont il est fait état dans d'autres parties du présent rapport. Le mandat des vérificateurs internes consistait à déterminer si les activités administratives du régime de retraite de la GRC avaient été exercées conformément aux politiques, aux règlements et aux ententes applicables de la GRC et du gouvernement. Même si la vérification interne devait initialement porter sur les exercices 2001 à 2003, les vérificateurs ont conclu, après l'examen de 2002-2003 seulement, qu'ils disposaient d'assez de preuves de graves problèmes nécessitant l'intervention de la haute direction le plus tôt possible et n'ont pas examiné les autres exercices.

Comme il est dit dans la section précédente, les vérificateurs internes de la GRC ont constaté, en examinant les contrats, que la politique sur les marchés n'était pas respectée, notamment en ce qui concerne l'attribution de contrats à fournisseurs exclusifs et le fractionnement des contrats. Les résultats de la vérification interne ont été communiqués au commissaire Zaccardelli à la fin du mois d'octobre 2003. À ce moment-là, Brian Aiken, le directeur général de l'Équipe de vérification interne, a informé le commissaire Zaccardelli que M. Ewanovich, le dirigeant principal des Ressources humaines, avait rejeté les constatations de la vérification.

Les porte-parole du Conseil du Trésor ont souscrit à cet avis et se sont engagés à travailler avec la GRC pour clarifier la question de savoir si la GRC a le pouvoir d'administrer ses régimes d'assurances.

Lorsque le sous-commissaire Kevin Mole, qui est maintenant dirigeant principal des Ressources humaines, a comparu devant le Comité, on lui a demandé qui avait le pouvoir d'administrer le régime d'assurances, et il a répondu que des discussions s'étaient amorcées en 2005 avec le Secrétaire du Conseil du Trésor et que la GRC espérait pouvoir s'adresser

aux ministres responsables du Conseil du Trésor dès le mois de septembre pour leur présenter diverses options, y compris la délégation des pouvoirs relatifs au régime à la GRC, l'évaluation des frais d'administration et une option visant à obtenir de nouveau l'approbation des crédits⁶¹ [...]

Le Comité s'est réjoui d'apprendre que cette question avait été examinée, mais il voudrait obtenir confirmation que les pouvoirs ont été clarifiés. Le Comité recommande donc :

Recommandation 20

Que la Gendarmerie royale du Canada présente au Comité, d'ici le 31 mars 2008, un rapport sur les efforts déployés pour clarifier la question du pouvoir d'administration du régime d'assurances de la GRC.

Compte tenu de l'incertitude touchant le choix d'accorder à Morneau Sobeco, sans appel d'offres, l'imposition de l'administration des régimes d'assurances de la GRC, le Comité estime que la GRC pourrait ne pas en avoir pour son argent. Le Comité souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale, suivant laquelle la GRC devrait « soumettre le contrat d'administration des régimes d'assurances au processus d'appel d'offres le plus tôt possible⁶² ». Le Comité a constaté avec plaisir que la GRC était d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale, mais il a ajouté que l'application de cette recommandation dépendait de la clarification du pouvoir d'administrer les régimes d'assurances. Pour veiller à ce que cela se produise, le Comité recommande :

61 Réunion 60, 17 h 20.

62 Vérificatrice générale du Canada, paragraphe 9.45.

Recommandation 18

Que la Gendarmerie royale du Canada ouvre une enquête en vertu du Code de conduite sur les allégations selon lesquelles le compte rendu de la réunion du 15 mars 2005 du Comité des assurances a été altéré.

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada demande à la Police provinciale de l'Ontario d'effectuer l'enquête sur le régime d'assurances, enquête qui devrait comprendre une vérification judiciaire, pour que soient pleinement examinées les irrégularités dans l'impartition de l'administration du régime d'assurances.

Pouvoir du Conseil du Trésor

Le Bureau du vérificateur général a soulevé, dans le chapitre du rapport de la vérificatrice générale portant sur les régimes de retraite et d'assurances, la question de savoir si la GRC avait le pouvoir d'administrer son propre régime⁵⁹. Bien que la GRC ait administré ses propres régimes d'assurances durant plus de 50 ans, la vérificatrice générale estime qu'elle n'a pas le pouvoir de percevoir les cotisations et d'administrer les régimes d'assurances au nom de ses membres. Le s.-comm. Paul Gauvin, qui était alors administrateur supérieur des Affaires financières, a expliqué ce qui suit :

En outre, pour ce qui est de la question de savoir si la GRC devrait payer les frais d'administration de l'assurance sur son budget propre au lieu que ces frais soient financés par les adhérents au régime au moyen de leurs primes, comme c'est actuellement le cas, je veux souligner qu'un avis juridique du ministère de la Justice veut que la GRC ne puisse couvrir les frais d'administration d'assurance sur ses fonds sans le consentement du Conseil du Trésor, et nous n'avons pas ce consentement⁶⁰.

59 Vérificatrice générale du Canada, paragraphe 9.48.

60 Réunion 51, 15 h 50.

présent rapport, le manque apparent d'indépendance de la part des enquêteurs du Service de police d'Ottawa est très troublant, compte tenu notamment du fait que certains éléments de l'enquête n'ont pas été menés à leur terme.

En plus des questions liées à la raison pour laquelle l'administration du régime d'assurances à été confiée à Morneau Sobeco, il y a la question non élucidée des 540 000 \$ supplémentaires qui ont été retirés du régime d'assurances pour être versés dans le régime de retraite. Le Comité a entendu parler de cette question pour la première fois lorsque le s.é.-m. Frizzell a fait écouter au Comité un message enregistré qu'il avait laissé à Rosalie Burton qui, à l'époque, était directrice générale des Ressources humaines, et dans lequel il disait que « la haute direction a retiré un autre montant d'un demi-million de dollars du régime d'assurances⁵⁸ ». Le Comité a reçu des documents prouvant que 540 000 \$ avaient été retirés du régime d'assurances entre novembre 2003 et mars 2004 par la Great-West parce qu'un examen avait déterminé que l'entente ayant initialement justifié le déplacement des fonds avait été conclue sans autorisation et que, par conséquent, elle avait dû être annulée. Cependant, le Comité ne sait pas si la GRC avait même le pouvoir d'autoriser ce transfert.

En rapport avec le transfert des 540 000 \$ du régime d'assurances au régime de retraite, on note les accusations entendues par le Comité selon lesquelles le compte rendu d'une séance du Comité des assurances de la GRC aurait été modifié. En juin 2005, le sergent Brad Chug, un représentant des relations fonctionnelles de la GRC, avait informé la sous-commissaire Barbara George que le compte-rendu de la réunion du 15 mars 2005 du Comité des assurances à laquelle il avait assisté était inexact. Selon le compte-rendu de la réunion, les 540 000 \$ devaient venir du régime d'assurances. Le sergent Chug a écrit que le Comité des assurances avait en effet obtenu l'assurance que les fonds viendraient des crédits de la GRC. Lorsque le sergent Chug a interrogé Garry Roy, qui a dressé le compte rendu et travaillait au CNDP, au sujet de la raison pour laquelle le compte-rendu avait été modifié, M. Roy a répondu qu'il avait fait rapport de « ce qui aurait dû se produire » au lieu de ce qui s'était produit.

Le Comité est vivement préoccupé par le fait que le compte-rendu de la réunion du Comité des assurances a peut-être été altéré. Le Comité n'a eu connaissance de la tenue d'aucune enquête en vertu du code de déontologie sur les allégations du sergent Chug, même s'il avait explicitement demandé qu'une telle enquête soit ouverte. Compte tenu de la gravité de l'accusation, le Comité recommande :

Après avoir reçu un appel de Pat Casey (qui travaillait pour M. Crupi à l'administration du régime de retraite de la GRC), Morneau Sobeco a présenté une proposition d'impartition relative au régime d'assurances à Garry Roy dans laquelle cette société demandait 450 000 \$ pour les coûts de démarrage et 552 000 \$ pour les coûts annuels subséquents. M. Roy était à l'emploi du CNDP et relevait directement de M. Crupi.

L'enquête du Service de police d'Ottawa a révélé qu'après avoir été informés par M. Crupi que l'impartiteur serait Morneau Sobeco, MM. Casey et Roy ont examiné les options de passation de contrats à leur disposition. Toutefois, après avoir examiné les options, M. Crupi a déterminé que tout processus légitime prendrait trop de temps et qu'il serait peut-être forcé de faire un appel d'offres également pour la souscription.

Afin de contourner le processus d'appel d'offres, on a réussi à convaincre la Great-West de servir d'intermédiaire pour des paiements qui seraient faits à Morneau Sobeco, qui a reçu le mandat d'administrer les régimes d'assurances au nom de la GRC. La GRC a par la suite payé Morneau Sobeco pour ses travaux de définition des besoins, ce qui indique que le fournisseur a refait ces travaux à partir du début. Le Bureau du vérificateur général souligne que les représentants de la GRC n'ont pu trouver aucun service tangible fourni par la Great-West, qui, de son côté, estime qu'elle a aidé à définir les exigences en vue des travaux d'impartition futurs. L'enquête du Service de police d'Ottawa a mené à la conclusion que des paiements inutiles d'une valeur de plus de 250 000 \$, tirés des régimes d'assurances de la GRC, avaient été faits à la Great-West⁵⁷.

Le Comité a cherché à savoir durant ses audiences sur cette question qui avait demandé à Morneau Sobeco de se charger de l'administration des régimes d'assurances. Aucune réponse claire n'a été donnée quant à savoir si Morneau Sobeco avait fait des démarches auprès de la GRC ou de la Great-West, ou si la Great-West avait fait des démarches auprès de Morneau Sobeco. On s'est beaucoup interrogé sur ce qui poussait la Great-West et Morneau Sobeco à s'engager dans une entreprise aussi risquée que celle-ci. Le s.é.-m. Mike Frizzell, qui a mené l'enquête du Service de police d'Ottawa sur l'administration du régime d'assurances, a été incapable d'apporter des éclaircissements sur ces interrogations. Il s'est contenté de dire qu'un certain nombre de théories circulaient, mais qu'aucune d'entre elles n'avait été confirmée, en partie parce qu'il avait reçu l'ordre de ne plus enquêter sur cette affaire.

Le Comité a trouvé troublant que le s.é.-m. Frizzell ait reçu l'ordre de ne pas suivre la piste de la GRC à la Great-West et à Morneau Sobeco sous prétexte que cela ne faisait pas partie du mandat de l'enquête. Le Comité a trouvé encore plus troublant que l'ordre soit venu du commissaire adjoint David Gork, qui avait été chargé d'assurer la liaison administrative avec les enquêteurs de la police d'Ottawa. Comme il est dit plus loin dans le

Le Comité comprend que même si le président du Conseil du Trésor dépose les RMR au Parlement, chaque ministre est responsable de l'information que contient le rapport de son ministère. Il comprend également, toutefois, que le Secrétaire du Conseil du Trésor publie des lignes directrices pour aider les ministères à préparer leurs RMR. Et ces lignes directrices prévoient que :

le contenu de ces rapports doit être **pertinent, fiable, équilibré et comparable**, afin de brosser, à l'intention des parlementaires et des Canadiens, un tableau exhaustif et efficace des plans du gouvernement et de l'utilisation qui est faite de l'argent des contribuables⁵⁶.

Le Comité croit que le Secrétaire pourrait appliquer ces lignes directrices sur la préparation des RMR et inviter les ministères à s'efforcer de produire un rapport équilibré. Afin d'améliorer la qualité des rapports présentés au Parlement, le Comité recommande :

Recommandation 17

Que le Secrétaire du Conseil du Trésor veille à ce que les ministères respectent les lignes directrices afin de s'assurer que le contenu des rapports ministériels sur le rendement soit équilibré.

IMPARTITION DE L'ADMINISTRATION DU RÉGIME D'ASSURANCES

En décembre 1999, le Centre national de décision en matière de rémunération (CNDR) a demandé à la Great-West, compagnie d'assurance-vie, de lui présenter une estimation des coûts qu'entraînerait la prise en charge par elle des services d'administration des régimes d'assurances de la GRC. Jusqu'à ce moment-là, la Great-West n'avait été que le souscripteur des régimes d'assurances.

Dominic Crupi, le directeur du CNDR, a demandé à la Great-West de se préparer à l'impartition de l'administration des régimes d'assurances de la GRC. Ce travail préparatoire a été réalisé par la Great-West sans contrat, ce qui est contraire à la réglementation relative à la passation des contrats.

En décembre 2001, après que la Great-West eut travaillé sur le projet pendant plusieurs mois, la GRC a modifié les exigences de sorte que la Great-West a déterminé qu'elle serait incapable de fournir tous les services demandés à la date prévue. Étant donné que Morneau Sobeco avait déjà passé un marché pour administrer le régime de retraite de la GRC, la Great-West a proposé au CNDR d'offrir l'impartition à cette société.

laisse entendre que le niveau de prestation de services est constant⁵¹. » Plus loin, on peut lire que CVC a « réussi à continuer de participer massivement aux dossiers d'intérêt public⁵² ».

Dans le RMR de TPSCG pour 2004-2005, on peut lire que :

En 2005-2006, le mandat de l'organisme fera l'objet d'un examen dans le cadre du processus de renouvellement du mandat de CVC, et ce, surtout en ce qui concerne l'approvisionnement de services. À la lumière des constatations préliminaires, le sous-ministre a décidé qu'au début de mai 2005, les activités d'approvisionnement seront effectuées par l'Unité centrale des services d'acquisitions de TPSCG afin d'améliorer la répartition des tâches et l'uniformité de pratiques d'approvisionnement à l'échelle du Ministère⁵³.

Le RMR de 2004-2005 mentionne un changement à l'administration des services d'acquisition de CVC, mais ne précise pas pourquoi ces changements ont dû être faits. Par conséquent, il n'est pas question dans les RMR du ministère de la période où se sont produites les irrégularités contractuelles à CVC.

M. Marshall, sous-ministre à TPSCG à l'époque où le Comité a tenu des audiences sur cette question, a confirmé au Comité que les irrégularités contractuelles à CVC n'avaient pas été explicitement mentionnées dans le RMR du ministère⁵⁴. M. Shahid Minto, l'actuel agent principal de gestion des risques à TPSCG, a déclaré que :

Ce que nous avons inscrit dans nos DP est que nous scindions les services et changements les mandats. Nous n'avons pas abordé tous les motifs qui nous y amenaient, mais nous avons expliqué certaines des choses que nous faisons là-bas⁵⁵.

Le Comité a déjà exprimé ses inquiétudes au sujet de la qualité de l'information contenue dans les rapports produits par les ministères à l'intention du Parlement. Si les RMR ne décrivent pas en détail ce qui se passe, tant pour ce qui est des éléments positifs que négatifs, au sein des ministères, les parlementaires ou les Canadiens cesseront de les prendre au sérieux. Les ministères préféreraient sans doute garder sous silence les résultats négatifs, mais ils doivent les déclarer si nous voulons que ces rapports soient crédibles. La situation en l'occurrence indique à quel point il est important de tout déclarer : si le Comité ne s'était pas penché sur cette question, il n'aurait peut-être jamais su pourquoi les changements ont été apportés à CVC selon le RMR de TPSCG.

51	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, <i>Rapport sur le rendement</i> , 2002-2003 et 2003-2004.
52	<i>Ibid.</i>
53	<i>Ibid.</i> , 2004-2005.
54	Réunion 55, 18 h 20.
55	Réunion 62, 16 h 55.

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada oblige tous ses entrepreneurs et leurs sous-traitants à confirmer que ni leurs employés ni eux-mêmes n'entreindraient les règles relatives à l'après-mandat qui sont énoncées dans la Politique des marchés du Conseil du Trésor en acceptant un marché.

Le Comité croit aussi que les entrepreneurs auxquels des marchés ont été adjugés autrement qu'en parfaite conformité avec la Politique des marchés ne devraient plus être admissibles aux marchés du gouvernement du Canada. Aussi le Comité recommande-t-il :

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada refuse à jamais de passer des marchés avec un entrepreneur qui a commis un acte répréhensible dans l'exercice de ses fonctions ou en collusion avec un fonctionnaire.

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada refuse à tout jamais d'octroyer le pouvoir de passer des marchés à des fonctionnaires qui ont commis un acte répréhensible dans l'exercice de leurs fonctions ou en collusion avec des entrepreneurs.

Présentation de rapports au Parlement

Les rapports ministériels sur le rendement (RMR) constituent l'un des principaux mécanismes qui permettent aux parlementaires et aux Canadiens de s'informer au sujet du rendement des ministères. Il s'agit de documents produits par chaque ministère qui rendent compte des résultats obtenus par rapport aux attentes en matière de rendement énoncées dans leurs rapports sur les plans et les priorités. Les RMR fournissent des renseignements sur le progrès réalisé jusqu'ici par le ministère ou l'organisme en vue d'atteindre ses objectifs stratégiques.

Comme nous l'avons déjà indiqué, au moment de l'enquête sur l'administration du régime de pension, Conseils et Vérification Canada (CVC) faisait partie de TPSGC. Ainsi, le rendement de CVC était déclaré par l'entremise du RMR de TPSGC. Les RMR de 2002-2003 et 2003-2004 du ministère précisent que CVC « a accompli des progrès satisfaisants par rapport aux résultats planifiés et a répondu généralement aux attentes relatives à son rendement. Ces résultats sont très comparables à ceux de l'exercice précédent, ce qui

était sous-ministre de TPSCG durant une partie des audiences du Comité sur cette question, a déclaré que :

[Cette pratique] serait sans doute très difficile à déterminer, parce que les contrats se font au nom d'une compagnie et l'on ne sait pas nécessairement qui fait le travail⁴⁹.

En outre, M. Marshall a déclaré qu'il croyait que « les gens profitaient seulement du flou des règles en la matière ». Il a ajouté :

Mais, selon moi, le Secrétaire du Conseil du Trésor souhaiterait sans doute un renforcement, peut-être même en demandant au ministre une déclaration comme quoi cela ne devrait pas se faire ou quelque chose de cet ordre, parce que je pense que cela nuit à tous les fonctionnaires, cette idée d'une collusion ou d'une entraide pour contourner les règles. Cela n'aide personne. Je pense donc qu'un renforcement serait sûrement une bonne chose⁵⁰.

Le Comité estime que le Secrétaire du Conseil du Trésor devrait trouver le moyen de renforcer les éléments de la politique de passation de contrats qui sont violés.

La politique sur les marchés énonce que le système de soumissions par voie électronique permet de gérer avec efficacité le caractère délicat de la passation de contrats avec des anciens fonctionnaires. Cependant, comme le Comité l'a entendu durant les audiences sur la question de l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC, le système de soumissions électroniques n'a pu empêcher que des anciens fonctionnaires contournent les lignes directrices de l'après-mandat en passant des contrats par l'entremise de sociétés d'experts-conseils. Le Secrétaire du Conseil du Trésor doit faire mieux respecter la politique sur les contrats afin de limiter les violations des règles sur l'après-mandat.

Il est d'autant plus important de trouver un moyen de renforcer l'application des règles sur l'après-mandat que la fonction publique sera touchée par une vague de départs à la retraite d'ici une dizaine d'années. Le Comité estime qu'il est capital que le Secrétaire du Conseil du Trésor travaille avec ses partenaires gouvernementaux afin de trouver le moyen de renforcer l'application des règles sur l'après-mandat. Le Comité croit aussi qu'obliger les entrepreneurs à confirmer qu'aucun de leurs employés n'est soumis aux règles sur l'après-mandat permettrait de renforcer la Politique des marchés. Le Comité recommande donc :

49 *Ibid.*, 17 h 15.
50 *Ibid.*, 17 h 45.

Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels ces règles ne sont pas toujours observées. Un exemple de la façon dont les règles relatives à l'après-mandat ont été violées a été clairement exposé dans l'examen réalisé par KPMG sur les contrats passés par le CNDR par l'entremise de Conseils et Vérification Canada (CVC), sous la direction de Frank Brazeau. Abotech Inc, une société d'experts-conseils appartenant à l'ancien député David Smith, a obtenu deux contrats liés au CNDR pour les services de consultation fournis par Michael Onischuk. Celui-ci a été présenté à M. Brazeau par un autre expert-conseil travaillant avec le CNDR, Anthony Kozioł. M. Onischuk voulait travailler de manière plus permanente avec le CNDR, mais M. Brazeau l'a informé qu'étant donné qu'il était un fonctionnaire retraité, les règles de l'après-mandat s'appliquaient à sa situation. M. Brazeau a dit à M. Onischuk qu'il pouvait contourner ces règles en étant embauché par l'entremise d'une société d'experts-conseils et l'a donc dirigé vers Abotech Inc.

L'expérience de M. Onischuk avec Abotech suit un schéma d'événements où les experts-conseils sont dirigés vers Abotech par CVC. Ce schéma a été décrit par le propriétaire d'Abotech, David Smith, dans une entrevue avec les examinateurs de KPMG. M. Smith a dit à ces derniers qu'il recevait des appels d'experts-conseils qui lui disaient que CVC les avait dirigés vers Abotech. Les experts-conseils en cause étaient souvent des fonctionnaires retraités qui s'inquiétaient des règles relatives à l'après-mandat et qui souhaitaient, par conséquent, être embauchés par Abotech afin de contourner ces règles. Les experts-conseils ajoutaient alors qu'ils souhaitaient passer un contrat par le truchement d'Abotech et qu'un contrat allait bientôt être offert. M. Smith acceptait la proposition, et les experts-conseils faisaient parvenir leur CV à CVC qui le versait aussitôt à sa base de données. Lorsque l'appel d'offres était fait par CVC, Abotech présentait une soumission.

M. Brazeau a expliqué au Comité qu'il est courant que d'anciens employés, comme des fonctionnaires retraités, passent par des sociétés d'experts-conseils pour obtenir des contrats. Lorsqu'ils sont embauchés par une société d'experts-conseils pour travailler sur un contrat, les anciens employés ne paient pas de pénalité sur leur pension. Ainsi, passer par une société d'experts-conseils est un moyen pour les anciens employés d'éviter de payer une pénalité sur leur pension⁴⁷. Greg McEvoy, de KPMG Forensic, a également déclaré que M. Smith avait permis à M. Onischuk de passer par Abotech pour contourner les lignes directrices de l'après-mandat auxquelles les anciens fonctionnaires doivent se conformer⁴⁸.

Le Comité craint que les lignes directrices de l'après-mandat, qui visent à éviter de possibles conflits d'intérêts et la double rémunération provenant des pensions et des marchés obtenus, ne soient enfreintes de façon flagrante. Toutefois, David Marshall, qui

47 Réunion 55, 16 h 00.
48 Ibid, 16 h 05.

Que le gouvernement du Canada fasse une enquête pour déterminer s'il est possible de récupérer de l'argent d'entrepreneurs ou d'individus qui ont reçu des avantages auxquels ils n'avaient pas droit.

Les exigences relatives à l'après-mandat

Selon la Politique des marchés du Conseil du Trésor, une extrême vigilance est de mise dans la passation de contrats avec des anciens employés qui touchent une pension du gouvernement. En pareils cas, l'octroi du marché ne doit donner prise à aucune allégation de favoritisme ou de passe-droit. De plus, si l'employé en cause est retraité depuis moins d'un an et touche une pension, les honoraires prévus doivent faire l'objet d'une réduction conformément à une formule particulière.

Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* précise que les ex-fonctionnaires doivent réduire au minimum la possibilité de se trouver dans des situations de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels lorsqu'ils passent des contrats avec le gouvernement : « Sans limiter indûment leurs possibilités de chercher un autre emploi, les ex-fonctionnaires doivent réduire au minimum la possibilité de se trouver dans des situations de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels entre leur nouvel emploi et leurs dernières responsabilités dans la fonction publique fédérale⁴⁵. »

La Politique des marchés du Conseil du Trésor dispose que les autorités contractantes devraient faire preuve de discernement lorsqu'elles passent un contrat avec des anciens employés qui touchent une pension⁴⁶. La politique prévoit que les autorités contractantes devraient mettre en équilibre le souhait de respecter le droit des particuliers d'utiliser leurs connaissances et leurs compétences pour gagner de l'argent et la nécessité de protéger le droit du public d'avoir l'assurance raisonnable que l'intérêt public n'en souffrira pas. Si le travail faisant l'objet du contrat est très semblable à celui que faisait le retraité avant sa retraite, les autorités contractantes devraient être en mesure de justifier pourquoi le travail n'a pas été confié au successeur du retraité. Pour dissuader les intéressés de recourir à la pratique de l'embauche d'un fournisseur qui vient de quitter la fonction publique et qui touche une pension du gouvernement, la politique prévoit que les honoraires prévus doivent faire l'objet d'une réduction conformément à une formule particulière, quels que soient le montant des honoraires ou la valeur du contrat.

45 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, 2003. Accessible en ligne au site : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs/pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve_e.pdf.

46 Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les marchés*. Accessible en ligne au site http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs/pol/dcgpubs/Contracting/contractingpol_e.asp.

Roy, un autre employé du CNDP personnellement engagé par M. Crupi pour faire des travaux à son domicile, a dit aux audiences du Comité qu'il ne s'était « jamais occupé de contrats ni d'approvisionnement. Je n'ai aucune expérience ni aucune formation dans ces domaines et je ne connaissais pas les politiques du Conseil du Trésor en matière contractuelle. Cela ne faisait pas partie de mes responsabilités et je n'étais pas habilité à fournir des services de consultation ni à conclure des marchés avec quelque tierce partie que ce soit⁴⁴. »

L'explication de M. Crupi, voulant qu'il ne se conformait pas aux politiques de passation des contrats en raison d'un manque de formation dans le domaine a été consignée dans la vérification interne de l'administration du régime de retraite de la GRC. Il a été souligné dans la vérification qu'un manque de connaissances approfondies des politiques de passation des contrats de la part des gestionnaires du régime de retraite explique, en partie du moins, le non-respect des politiques de passation des contrats. Mais comme M. Crupi a continué de passer des contrats même après avoir prétendument perdu son pouvoir de signature, cette explication est tout sauf convaincante.

Le Comité se préoccupe vivement du fait que de si mauvaises pratiques de passation de contrats aient pu se poursuivre si longtemps à la GRC. Le Bureau du vérificateur général souligne, dans son rapport, que la GRC a pris des mesures pour resserrer ses contrôles en matière de passation de contrats. En fait, le Service des acquisitions et contrats de la GRC veille maintenant à ce qu'on rappelle aux gestionnaires les politiques de passation de contrats de la GRC et à ce que le personnel affecté à l'approvisionnement reçoive une formation obligatoire sur les valeurs et l'éthique. Le Comité approuve ces mesures, mais croit qu'on pourrait faire plus pour assurer le respect des politiques de passation des contrats. Par conséquent, afin d'éviter les excuses du genre « Je ne suis pas un expert en approvisionnement » pour passer outre aux contrôles dans la passation des contrats, le Comité recommande :

Recommandation 11

Que tous les membres et employés de la Gendarmerie royale du Canada exerçant tout pouvoir de passation de contrats suivent un programme de formation sur la Politique des marchés du Conseil du Trésor.

Recommandation 12

Que tous les marchés du gouvernement du Canada comportent une clause stipulant que l'entrepreneur doit se conformer à la Politique des marchés du Conseil du Trésor.

passation de contrats⁴¹. Toutefois, étant donné la liste des irrégularités commises à CVC au cours de la période en cause, le Comité craint que d'autres actes répréhensibles graves n'y aient été commis. CVC a été réorganisé en 2005-2006, et ses services de passation des contrats et d'approvisionnement ont par la suite été traités par l'Unité centrale des services d'acquisitions de TPSCGC. Compte tenu des irrégularités rapportées ici, le Comité craint que les marchés passés par CVC avant 2005-2006 n'aient pas tous été parfaitement conformes à la politique en la matière, et pour cette raison, il recommande :

Recommandation 10

Que la vérificatrice générale du Canada fasse une vérification des pratiques contractuelles de Conseils et Vérification Canada durant les dix dernières années.

En plus des irrégularités dans la passation de contrats concernant l'administration du régime de retraite, la vérificatrice générale a souligné plusieurs problèmes de passation de contrats dans l'administration et l'impartition du régime d'assurances. Les questions concernant l'impartition de l'administration du régime d'assurances feront l'objet du prochain chapitre du présent rapport.

Formation

À l'issue de chacune des enquêtes sur l'administration du régime de retraite, on a conclu que M. Crupi et d'autres membres du personnel du CNDR avaient mal utilisé les ressources et contourné les contrôles de gestion. Le Bureau du vérificateur général a ainsi découvert que M. Crupi avait attribué des contrats de consultation évalués à plus de 20 millions de dollars et qu'il avait passé outre aux contrôles afin d'éviter de soumettre les contrats au processus d'appel d'offres. De plus, le Bureau du vérificateur général a découvert qu'une somme de plus de 3,1 millions de dollars avait été imputée à tort au régime de retraite puisqu'elle avait servi à payer les dépenses de projets en ressources humaines de la GRC qui auraient dû être imputées aux crédits parlementaires. Cette mauvaise utilisation des fonds a eu pour effet de libérer les gestionnaires responsables de ces projets des pressions budgétaires qui pesaient sur eux⁴².

Durant les audiences du Comité sur cette question, M. Crupi a déclaré à maintes reprises qu'il n'était pas un expert en approvisionnement. Par exemple, M. Crupi a dit : « Je n'ai jamais été un spécialiste en matière d'approvisionnement. Je n'en ai jamais reçu de formation. C'est pour cela que j'ai embauché quelqu'un d'autre pour le faire⁴³. » Garry

41 Vérificatrice générale du Canada, paragraphe 9.18.

42 *Ibid*, paragraphe 9.13.

43 Réunion 55, 16 h 50.

80. Lorsqu'il avait besoin d'un fournisseur, M. Crupi avait coutume d'en informer son contact à CVC, Frank Brazeau. M. Crupi indiquait qu'un contrat était nécessaire ainsi que le nom du fournisseur souhaité. De façon générale, M. Crupi communiquait à M. Brazeau, par courriel, les détails du contrat, y compris les indemnités quotidiennes souhaitées, le genre de processus d'approvisionnement envisagé et l'énoncé de travail. Un examen réalisé par KPMG Forensic a révélé que plusieurs des contrats à fournisseur unique accordés sous la direction de M. Crupi étaient à des fournisseurs qui avaient déjà obtenu des contrats par le truchement du système d'approvisionnement de la GRC, comme Anthony Kozioi et Pat et Kim Casey. Essentiellement, M. Crupi manipulait les règles de passation des contrats du gouvernement afin que les contrats soient accordés à des fournisseurs faisant partie de son groupe de fournisseurs préférés.

TPSGC a demandé à KPMG Forensic de faire une analyse et un examen détaillés de plusieurs contrats gérés par CVC pour le Centre national de décision en matière de rémunération. Comme l'a dit Greg McEvoy, partenaire associé chez KPMG :

[...] nous estimons que la gestion et l'administration de ces contrats, dans leur ensemble, ne respectaient pas la politique du Conseil du Trésor. L'impartialité n'a pas été faite d'une manière qui résisterait à un examen public en rapport avec la prudence et la probité. Ces méthodes n'ont pas facilité l'accès aux contrats ni encouragé la concurrence, bien au contraire. Il n'y a pas eu d'équité dans l'utilisation des deniers publics. En particulier, nous avons constaté qu'on avait facilité l'octroi de contrats à des sources privilégiées, qu'on avait fractionné des marchés et établi des contrats rétroactivement pour du travail déjà accompli³⁸.

Bien que M. Brazeau ait déclaré que le travail accompli pour M. Crupi était une pratique normale au CVC, Shahid Minto, de TPSGC, a déclaré :

[...] tous les marchés qui sont passés par le gouvernement le sont conformément au règlement sur les marchés du gouvernement ou à la politique du Conseil du Trésor. Cette politique stipule, entre autres choses, que « les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intégrée et ils doivent résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable des fonds publics ». Il n'y a eu aucune exemption de cette politique pour CVC ou pour qui que ce soit à CVC³⁹.

David Marshall, le sous-ministre de TPSGC au moment des audiences du Comité sur cette question, a résumé les relations contractuelles entre le CNDP et CVC en disant qu'à son avis toute l'affaire est « ignoble » et qu'il s'agit « d'une procédure tout simplement truquée⁴⁰ ». Le Comité souscrit à cette franche évaluation et se réjouit d'entendre la vérificatrice générale dire que la GRC a resserré ses contrôles internes en matière de

38	Réunion 55, 15 h 30.
39	Réunion 62, 17 h 10.
40	Réunion 55, 16 h 20.

Le Comité a appris avec stupéur que l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC n'avait pu empêcher un employé de la GRC de se livrer à des pratiques contractuelles inacceptables. Étant donné l'importance de son poste, l'administrateur supérieur des Affaires financières de n'importe quelle organisation du gouvernement devrait mettre en place des mécanismes appropriés afin que les employés suivent les politiques et procédures acceptées en matière de passation des marchés, et ne devrait pas essayer de faire porter la responsabilité des problèmes à un organisme externe, en l'occurrence Conseils et Vérification Canada. Il ne suffisait pas de retirer à M. Crupi le pouvoir de passer des contrats pour ensuite l'autoriser à en passer par d'autres moyens. Lorsqu'un problème a été identifié, il incombe à l'administrateur supérieur des Affaires financières de veiller à ce qu'il ne se reproduise plus, ce que le s.-comm. n'a pas fait.

En plus de s'interroger sur les raisons pour lesquelles M. Crupi est demeuré capable de passer des contrats par l'intermédiaire de Conseils et Vérification Canada, le Comité est fort troublé de savoir que M. Gauvin n'ait pas cru que la conduite de M. Crupi était de son ressort. Il estimait que M. Crupi ne relevait pas de lui parce qu'il travaillait au service des ressources humaines et non à Gestion générale et Contrôle. Le s.-comm. Paul Gauvin a déclaré qu'il ne pouvait prendre aucune mesure à l'endroit de M. Crupi parce que « [c]est une question de ressources humaines. Moi, je m'occupe de finances, et je ne fais pas de recommandations sur qui doit être renvoyé et qui ne le doit pas³⁷ ». Le Comité n'arrive pas à croire que l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC n'ait pu ni intervenir personnellement ni demander à quelqu'un d'autre de le faire alors qu'il savait qu'il se commettait des irrégularités dans la passation des marchés.

En dépit des recommandations faites dans cette note d'information à la direction du service de l'approvisionnement de la GRC et au s.-comm. Gauvin, M. Crupi a continué de pratiquer la passation de contrats sur appel d'offres restreint en recourant très fréquemment aux services de Conseils et Vérification Canada (CVC). Le Comité a été incapable de déterminer comment M. Crupi a pu continuer de recourir aux services de CVC après avoir perdu ses pouvoirs de passation des contrats. Le Comité juge troublant que M. Crupi ait délibérément enfreint les règles de passation des marchés alors qu'il se savait surveillé par des employés du service de l'approvisionnement de la GRC, conformément à la recommandation faite par M. Duford dans sa note d'information.

Au moment de l'enquête, CVC faisait partie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et avait pour fonction de fournir un service plus rapide que ne pouvaient le faire les divisions des contrats et de l'approvisionnement des autres ministères. CVC pouvait assurer ce service plus rapide parce qu'il avait des employés qui étaient affectés aux processus d'approvisionnement complexes. CVC prélevait des frais de 15 p. 100 sur les contrats pour financer les services qu'il fournissait aux autres ministères.

intégré à l'information fournie au Secrétariat du Conseil du Trésor et revu par le Comité de surveillance des finances relatives aux pensions de retraite.

Le Comité se préoccupe du fait que la GRC ait pu autoriser des employés n'ayant aucune formation dans le processus d'approvisionnement à pratiquer du népotisme et à accorder des contrats d'une valeur maximale de 20 millions de dollars. Le fait que cela ait pu se poursuivre pendant si longtemps est d'autant plus troublant étant donné que la question des pratiques douteuses de M. Crupi en matière de passation de contrats avait déjà été signalée dans une note d'information en 2002. En effet, Shawn Duford, qui travaillait au Service des acquisitions et contrats de la GRC, a souligné dans cette note :

Les pratiques d'approvisionnement douteuses relatives au projet de réforme des régimes de retraite, et plus précisément au gestionnaire de projet, M. Dominic Crupi. M. Crupi a conclu avec CVC un certain nombre de conventions de services dont le coût se monte à plus de 2,5 millions de dollars. Or M. Crupi ne jouit pas du pouvoir délégué nécessaire pour conclure de telles ententes³⁴.

Selon le s.é.-m. Frizzell, cette note d'information a été portée à l'attention du superviseur direct de M. Crupi, Mike Séguin, du personnel supérieur des acquisitions de la GRC et, enfin, du s-comm. Paul Gauvin, l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC. En outre, Jim Ewanovich, le dirigeant principal des Ressources humaines, qui était responsable de l'administration des régimes de retraite et d'assurances et à qui rendait compte M. Crupi, a été informé des irrégularités dans la passation des contrats et a été appelé à enlever à M. Crupi ses pouvoirs de passation des contrats. Selon le s-comm. Gauvin, M. Crupi a perdu ses pouvoirs de passation des contrats³⁵. Toutefois, comme le s.é.-m. Frizzell l'a dit, cette note d'information n'a guère eu de suites.

Le Comité se demande pourquoi le s-comm. Paul Gauvin, l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC, a été incapable de retirer complètement et définitivement à M. Crupi son pouvoir de signature. Le s.é.-m. Frizzell a dit au Comité que lorsque le s-comm. a retiré ce pouvoir à M. Crupi, c'était un peu comme « me retirer mon permis de conduire afin que je ne puisse pas me rendre à Vancouver, puis me déposer à l'aéroport³⁶ ». Il a ajouté :

Quelqu'un au service de l'approvisionnement exerçait toujours un rôle de surveillance. L'approvisionnement continuait de parapher tous les contrats. Ce qui était en train de se passer n'a échappé à aucun des employés de l'Approvisionnement avec lesquels j'ai parlé. Tout simplement, personne n'y faisait rien.

34 Réunion 60, 16 h 30.

35 Réunion 51, 17 h 05.

36 Ibid, 17 h 10.

Après l'adoption du projet de loi C-78, la GRC s'est penchée sur la nécessité d'impartir l'administration du régime de retraite parce que la base de données du régime requerrait alors d'importantes améliorations. En décembre 2001, le Conseil du Trésor a approuvé la proposition de la GRC d'impartir l'administration de son régime de retraite. Le rapport d'analyse, qui appuyait sans réserve l'impartition de l'administration du régime, a été rédigé par deux experts-conseils engagés par M. Crupi, Anthony Kozioł et Pat Casey, qui avaient tous deux travaillé avec M. Crupi à TPSCG. Cependant, le Bureau du vérificateur général a examiné l'étude de rentabilité utilisée pour justifier l'impartition de l'administration du régime de retraite et a conclu que l'étude n'était pas objective.

Le Bureau du vérificateur général a constaté que les options d'impartition énumérées dans l'étude de rentabilité avaient été fournies par Morneau Sobeco, la société à qui le contrat d'impartition a été accordé par la suite. La vérificatrice a constaté que l'étude de rentabilité était rédigée d'une façon qui défendait l'impartition complète et analysait très peu les autres options pour l'administration du régime de retraite. En plus des constatations de la vérificatrice, le Service de police d'Ottawa a souligné dans son rapport sommaire que MM. Kozioł et Crupi ont tous deux reconnu que les faits et les chiffres utilisés pour les modèles présentés dans l'étude de rentabilité avaient été fournis par Morneau Sobeco. Aucune donnée de source indépendante n'a été recueillie. La GRC a accepté les estimations fournies par Morneau Sobeco sans faire d'examen supplémentaires.

Népotisme et irrégularités dans la passation des contrats

En plus des divergences relevées par la vérificatrice générale, relativement à l'impartition initiale de l'administration du régime de retraite à Morneau Sobeco, plusieurs autres pratiques discutables en matière de passation des contrats ont été mises au jour. Le Service de police d'Ottawa a réalisé une enquête criminelle sur l'administration du régime de retraite et découvert plusieurs problèmes importants relativement à l'approbation des contrats, tel que le népotisme, la passation de contrats sur appel d'offres restreint, le fractionnement de contrats et des rapports douteux avec Conseils et Vérification Canada.

Les diverses enquêtes sur l'administration du régime de retraite ont révélé que le directeur du CNDR, M. Crupi, avait fait fi des processus normaux de dotation et embauché des personnes ayant des liens d'amitié ou de parenté avec des employés du CNDR pour travailler à la correction de la base de données du régime de retraite. La plupart de ces personnes ont été embauchées comme étudiants, mais on n'a pas utilisé le Programme fédéral d'expérience de travail étudiant, et on leur a accordé un salaire plus élevé que celui habituellement versé à des étudiants. Le personnel des ressources humaines de la GRC a dit à la vérificatrice générale qu'en raison des contraintes de temps et de la charge de travail, il avait autorisé M. Crupi à embaucher lui-même des employés occasionnels plutôt que de suivre le processus de dotation. Lorsque le Service de police d'Ottawa a interrogé 65 de ces employés occasionnels, il a constaté que 49 d'entre eux avaient des amis ou des membres de leur famille à l'emploi de la GRC. Par la suite, la GRC a amélioré ses pratiques de dotation; depuis 2004, la GRC requiert que le plan de dotation du CNDR soit

Vous avez parlé de l'intégrité de la personne, et c'est vraiment ce [dont] il s'agit. On a beau avoir des politiques, des lois, des lignes directrices pour régir ce type de chose, s'il n'y a pas de gens assez intégrés pour mettre les problèmes en lumière et les régler, on ne peut pas garantir qu'ils ne se répèteront jamais plus. Cela dépend beaucoup du personnel, si l'on veut.³²

À la GRC, l'intégrité et l'appui du commissaire sont essentiels. Le comm. adj. Spice l'a formulé de la manière suivante : « Mais, en bout de ligne, la personne qui doit tenir les gens responsables est le commissaire de l'organisation. On a besoin de son appui et de la reconnaissance de son rôle pour que ce soit efficace³³. » Même si l'actuelle conseillère en éthique, la comm. adj. Conlin estime avoir l'entière collaboration de l'actuel commissaire, tout repose en fait sur la bonne volonté de cette personne. Si le commissaire devait changer d'idée, ou si un de ses successeurs ne manifestait pas les mêmes convictions, la procédure de divulgation ne serait plus efficace, et c'est ce qui s'est produit avec l'ancien comm. Zaccardelli. Pour qu'il y ait d'autres garanties que la simple bonne volonté du commissaire de la GRC, le Comité estime qu'il faudrait un organe de supervision ou d'examen externe et indépendant plus fort, ce dont il sera question dans une section ultérieure.

L'IMPARTITION DE L'ADMINISTRATION DU RÉGIME DE RETRAITE

À l'instar de tous les autres employés du gouvernement, les membres de la GRC ont droit aux avantages de régimes d'assurance et de retraite. Le régime de retraite de la GRC est un régime auquel tant les membres de la GRC que le gouvernement versent des cotisations. Le régime est régi par la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*. En avril 2000, il a été proposé dans le projet de loi C-78 de modifier la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* pour que les cotisations au régime soient confiées à un office d'investissement et placées sur les marchés financiers. Depuis que cette modification a été apportée, la gestion des investissements est séparée de la gestion du régime.

Au mois de mai 2000, Dominic Crupi a été muté de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à la GRC à titre de chef d'équipe, Groupe de la politique de prestation. Au mois de septembre 2001, M. Crupi a été officiellement promu directeur du Centre national de décision en matière de rémunération (CNDR). En cette qualité, M. Crupi s'est chargé de la réalisation d'une étude de rentabilité de l'impartition de l'administration du régime de retraite de la GRC. Le supérieur hiérarchique direct de M. Crupi était Mike Séguin. Toutefois, le Comité a appris durant les audiences que M. Crupi avait court-circuité la filière hiérarchique et rendait compte directement à Jim Ewanovich, le dirigeant principal des ressources humaines.

32 Réunion 71, 9 h 50.

33 Réunion 71, 9 h 40.

transmet ses conclusions et ses recommandations aux parties et au commissaire de la GRC, qui a le pouvoir de décision ultime dans la procédure interne. Le commissaire de la GRC doit étudier les recommandations du comité. S'il décide de ne pas les suivre, la loi exige qu'il motive son choix³⁰.

Autrement dit, avant que le commissaire ne puisse étudier un appel, il doit en saisir le Comité externe d'examen de la GRC. Et, même s'il doit tenir compte des constatations et des recommandations de ce comité, il n'est pas tenu de s'y conformer.

Les fonctionnaires, quant à eux, peuvent, après avoir épuisé toutes les procédures internes de grief, renvoyer à l'arbitrage un grief lié à une sanction disciplinaire entraînant le licenciement, la rétrogradation, la suspension ou une sanction pécuniaire³¹. En général, l'organe d'arbitrage est composé d'un ou de plusieurs membres de la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Si un grief est renvoyé à l'arbitrage et que les parties ne peuvent régler leurs différends par la médiation, les décisions de l'arbitre sont exécutoires et finales.

À la GRC, si le Comité externe d'examen n'a que le pouvoir de présenter des recommandations au commissaire et que c'est ce dernier qui prend les décisions en définitive, à quoi sert-il? On peut supposer qu'il fournit des conseils en relations de travail au commissaire, mais cela ne constitue pas un véritable processus d'appel indépendant pour les membres de la GRC. Contrairement aux fonctionnaires, les membres de la GRC ne peuvent donc recourir à aucun organe d'arbitrage indépendant lorsqu'ils interjettent appel de mesures disciplinaires. Par souci de justice et d'équité, le gouvernement doit consolider les pouvoirs du Comité externe d'examen. Le Comité des comptes publics recommande donc :

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada modifie la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada de manière à octroyer au Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada le pouvoir de prendre des décisions arbitrales qui soient exécutoires et finales.

Quelles que soient les procédures qui sont ou seront en place, il importe que les parties en cause soient déterminées à entendre la divulgation d'actes répréhensibles et à protéger ceux qui désirent les divulguer. Comme l'ancien conseiller en éthique, le comm. adj. Spice, l'a indiqué au Comité, c'est une question d'intégrité :

30 Réunion 71, 14 h 05.
31 Voir l'article 209 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles* de sorte que les membres de la Gendarmerie royale du Canada puissent déposer des plaintes relatives à des représailles devant le commissaire à l'intégrité du secteur public, même si une procédure a été entamée en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. De plus, que le commissaire à l'intégrité du secteur public et le Tribunal de la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles soient investis de tous les pouvoirs voulus pour donner suite à ces plaintes.

Recommandation 7

Que les procédures entamées contre ces membres en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* soient suspendues jusqu'à ce que leurs plaintes relatives à des représailles aient été traitées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles*. De plus, lorsqu'une plainte se révèle fondée, que le Tribunal de la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles ait le pouvoir de mettre fin à la procédure entamée contre son auteur en vertu de la *Loi sur la GRC*.

Recommandation 8

Qu'on apporte à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* les modifications corrélatives voulues pour garantir que la *Loi sur la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles* prévaille lorsqu'un membre de la GRC dépose une plainte relative à des représailles devant le commissaire à l'intégrité du secteur public.

Les membres de la GRC peuvent faire appel de mesures disciplinaires en s'adressant au Comité externe d'examen de la Gendarmerie, l'organe indépendant spécialiste des questions liées aux sanctions disciplinaires et aux griefs, établi en vertu de la partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Ce comité étudie certains griefs ainsi que les cas de sanctions disciplinaires et de mesures de renvoi ou de rétrogradation dont font l'objet des membres de la GRC. Pour les griefs, seules certaines questions peuvent lui être renvoyées. En ce qui concerne les mesures disciplinaires officielles, les membres de la GRC qui refusent une décision issue du processus disciplinaire ont toujours le droit de demander à ce que le Comité d'examen revoise leur dossier. Les pouvoirs de ce dernier ne sont toutefois pas illimités. Catherine Ebbs, présidente du Comité externe d'examen de la GRC, en décrit ainsi les limites :

Le Comité ne peut pas prendre l'initiative de lancer des examens; il doit être saisi des cas par le commissaire de la GRC. La loi énonce les types de cas qui nécessitent un examen du comité [...] Après avoir étudié toutes les questions, le président du comité

5. Les membres de la GRC devraient être informés qu'ils sont désormais protégés contre toute mesure de représailles lorsqu'ils signalent non seulement un acte répréhensible aux termes de la *Loi sur la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles*²⁹, mais également des contraventions au code de déontologie de la GRC.

Compte tenu de ces préoccupations, le Comité recommande :

Recommandation 5

Que la Gendarmerie royale du Canada clarifie les procédures énoncées dans son règlement et dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* relativement au signalement des contraventions au code de déontologie ainsi que celles prévues dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles* sur la divulgation d'actes fautifs.

Le Comité a une autre préoccupation dont la résolution exigerait un changement à la Loi. Comme nous l'avons déjà mentionné, un membre de la GRC ne peut déposer une plainte relative à une question qui fait déjà l'objet d'une enquête ou d'une procédure en vertu 1) de la partie IV ou de la partie V de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (sanction disciplinaire, mesure de renvoi ou de rétrogradation) ou 2) des règlements de la GRC concernant le renvoi par mesure administrative, à moins qu'il ait épuisé tous les recours que lui offrent la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et les règlements de la Gendarmerie en la matière. Ces dispositions visent certes à éviter les procédures multiples, mais elles peuvent retarder considérablement les choses pour les membres de la GRC sujets à des mesures de représailles qui souhaitent obtenir réparation.

Pour résoudre la question, on pourrait modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles* de manière à autoriser les membres de la GRC à déposer une plainte s'ils estiment faire l'objet de représailles, au même titre que n'importe quel autre fonctionnaire protégé par la Loi. Au moment du dépôt d'une plainte, les procédures prévues actuellement par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* pourraient être suspendues jusqu'à ce que le commissaire à l'intégrité du secteur public ait réglé la question. Cela éviterait les procédures multiples, et le commissaire à l'intégrité du secteur public aurait le droit de vérifier que les membres de la GRC ne sont pas injustement soumis à des sanctions disciplinaires en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* lorsqu'ils divulguent un acte répréhensible. En conséquence de quoi, le Comité recommande :

29 Le terme « représailles » est défini dans la Loi comme l'une ou l'autre des mesures suivantes : toute sanction disciplinaire, la rétrogradation, le licenciement et, s'agissant d'un membre de la GRC, son renvoi ou congédiement, toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail et toute menace à cet égard (paragraphe 2(1) et article 19).

Toutefois, comme l'a souligné M. Brown, l'existence de deux politiques n'a pas très bien fonctionné par le passé. Il a déclaré : « Comme je l'ai souligné dans mon rapport, le fait de simplement superposer un système de protection des dénonciateurs à un autre qui comporte des dispositions relatives aux violations du code de déontologie — qui est partie prenante d'un organisme militaire ou paramilitaire — ne fonctionne pas très bien. Les liens entre les deux doivent être peaufinés²⁷. » M. Brown rappelle dans son rapport que la chaîne de commandement et les procédures édictées dans le code de déontologie ne sont pas aussi nuancées qu'une politique de divulgation en milieu de travail. Elles peuvent même servir d'armes en cas de conflits de personnalités.

Le manque de clarté et l'interaction des deux systèmes suscitent chez le Comité un certain nombre d'inquiétudes que le nouveau cadre de divulgation des actes répréhensibles à la GRC devrait régler, notamment de la manière suivante :

1. Étant donné que la politique de la GRC sur la divulgation des actes répréhensibles ne peut exiger que les membres de la Gendarmerie épuisent tous les recours internes avant de s'adresser au commissaire à l'intégrité du secteur public, il faudrait les informer qu'ils ont le droit de signaler un acte fautif directement à ce commissaire s'ils le préfèrent.
2. Les membres de la GRC ne devraient pas être passibles de mesures disciplinaires s'ils choisissent, au lieu de suivre les procédures internes en matière de divulgation de violations du code de déontologie, de signaler l'incident en tant qu'« acte répréhensible » au commissaire à l'intégrité du secteur public.

3. La GRC et la commissaire à l'intégrité du secteur public devraient élaborer de concert une politique autorisant cette dernière à informer les dirigeants de la GRC de tout acte répréhensible qui lui aurait été divulgué, si elle estime que la question devrait être traitée aux termes de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* en tant que violation du code de déontologie.

4. La GRC devrait éclaircir la procédure suivie pour imposer des mesures disciplinaires à un membre coupable d'actes répréhensibles aux termes de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*²⁸, car le lien entre la Loi et le code de déontologie de la GRC n'est pas clair.

27-

Réunion 72, 14 h 50.

28

L'article 9 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* énonce que, indépendamment de toute autre peine prévue par la loi, le fonctionnaire qui commet un acte répréhensible s'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement.

et sont passibles de mesures disciplinaires en vertu de la partie IV de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Cela est particulièrement problématique puisque les actes considérés comme répréhensibles en vertu de la Loi sur la protection des fonctionnaires *d'actes répréhensibles* pourraient pratiquement tous être traités comme une infraction au code de déontologie de la GRC. Par exemple, une mauvaise utilisation des fonds publics par un membre de la GRC constitue un acte répréhensible aux yeux de la Loi et également, en tant que « comportement scandalueux susceptible de jeter le discrédit sur la Gendarmerie », une atteinte au code de déontologie de la Gendarmerie. Par ailleurs, si les membres de la GRC n'osent pas divulguer des actes répréhensibles à une personne étrangère à la Gendarmerie, normalement le commissaire à l'intégrité du secteur public, cela va à l'encontre du but recherché, qui est de les assujettir à la Loi.

En outre, les membres de la GRC ont de bonnes raisons de craindre des mesures disciplinaires en vertu de la partie IV de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada si, pour signaler des infractions au code de déontologie, ils choisissent de s'adresser au commissaire à l'intégrité du secteur public au lieu de suivre les procédures internes de la Gendarmerie. Qui plus est, s'ils font l'objet de mesures disciplinaires en vertu de la partie IV de la Loi pour ne pas avoir respecté les procédures internes, ils devront peut-être attendre fort longtemps avant de pouvoir déposer une plainte relative à des représailles auprès du commissaire à l'intégrité du secteur public. En effet, la Loi sur la protection des fonctionnaires *d'actes répréhensibles* interdit aux membres de la GRC de déposer une plainte concernant une mesure de représailles lorsque l'objet de la plainte a déjà été traité dans le cadre de la partie IV de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada.

Il ne s'agit pas ici de pures spéculations. David Brown a constaté que les employés de la GRC ne savaient à qui s'adresser en cas de problèmes, notamment en raison de la confusion créée par la coexistence de deux politiques divergentes (la première, jamais appliquée dans les faits, sur la divulgation d'actes répréhensibles, et la seconde, bien ancrée dans l'organisme, sur le signalement des contraventions au code de déontologie²⁵). La comm. adj. Conlin a indiqué au Comité que son bureau se penche sur les deux politiques en matière de divulgation et cherche à les harmoniser. Elle nous a expliqué :

[Ce] que nous cherchons à savoir, c'est la façon dont la nouvelle loi interagit avec la Loi sur la GRC et quelles sont les politiques que nous devons peut-être changer pour les rendre conformes à la nouvelle Loi sur la protection des fonctionnaires *d'actes répréhensibles*. Toutefois, nous avons déjà, en 2002, une politique visant la protection des divulgateurs et les représailles. Ce que nous devons faire maintenant, c'est nous assurer qu'elle répond à toutes les exigences de la loi dans la façon dont elle interagit avec la Loi sur la GRC²⁶.

D'une part, les membres de la GRC sont tenus de divulguer tout manquement au code de déontologie de la Gendarmerie conformément aux procédures établies par le commissaire de l'organisme. Tout employé qui enfreint le code est sujet à des mesures disciplinaires en vertu de la partie IV de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Le code de déontologie prévoit aussi l'obligation de dénoncer toute contravention, sous peine de mesures disciplinaires imposées en vertu de la partie IV de la Loi. Interrogée à ce sujet, la GRC a dit au Comité qu'elle n'a pas de politique interne sur la divulgation des manquements à son code de déontologie.

D'autre part, les membres de la GRC peuvent divulguer des actes répréhensibles aux termes de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. La Loi permet aux membres de la GRC de divulguer des actes fautifs 1) à un agent supérieur désigné (dans ce cas, le conseiller en matière d'éthique) ou à un superviseur, conformément aux procédures établies par le commissaire de la GRC ou 2) au commissaire à l'intégrité de la fonction publique. La comm. adj. Conlin a fait savoir au Comité que son bureau était en train de revoir la politique de la GRC à la lumière de la nouvelle Loi :

Nous travaillons avec le bureau de la commissaire à l'intégrité du secteur public, de même qu'avec le programme des RRF, les services juridiques de la GRC, ainsi que les normes professionnelles et la direction des examens externes. Nous passons en revue nos politiques existantes pour veiller à ce qu'elles répondent aux obligations de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et à ce que nous ayons des mécanismes en place pour régler les problèmes à cet égard de façon efficace²⁴.

Tant que cette politique ne sera pas mise au point, il ne sera pas possible d'établir les étapes à suivre à la GRC pour divulguer des actes fautifs aux termes de la nouvelle Loi.

Quoi qu'il en soit, le fait que deux régimes de divulgation cohabitent peut créer des difficultés. Si les procédures internes de la GRC en matière de divulgation sont très différentes selon qu'il s'agisse de contraventions au code de déontologie (énoncées dans les règlements de la GRC) ou d'actes fautifs (énoncées dans la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles), il pourrait être malaisé de savoir comment procéder.

De plus, les membres de la GRC peuvent hésiter à divulguer un acte répréhensible directement au commissaire à l'intégrité du secteur public s'ils ne sont pas certains qu'il s'agit véritablement d'une contravention au code de déontologie. Ils sont en effet tenus de suivre les procédures internes précises qu'a établies le commissaire à la GRC pour le signalement d'une violation du code de déontologie, faute de quoi ils enfreignent ce code

L'ancienne comm. Bussan a expliqué au Comité comment elle essayait d'encourager davantage de membres de la GRC à divulguer des actes fautifs :

J'ai ordonné la formulation d'une initiative de contact avec les employés pour leur permettre de communiquer leurs préoccupations et plaintes, passées et présentes, au conseiller en éthique. Des messages internes ont été adressés à tous les employés pour renforcer les mécanismes et leurs droits concernant la dénonciation des actes répréhensibles et leur protection²².

L'actuelle conseillère en matière d'éthique, la commissaire adjointe Sandra Conlin, a fait savoir au Comité que 32 personnes avaient communiqué avec son bureau à ce sujet depuis le 25 avril, date à laquelle la comm. Bussan avait annoncé une initiative de contact avec les employés. La comm. adj. Sandra Conlin a expliqué en termes généraux le rôle de son bureau et l'appui qu'elle a reçu du nouveau commissaire, William Elliott :

Nous nous efforçons de combler toute lacune qui découragerait ou empêcherait les employés de la GRC de se manifester s'ils ont des motifs de croire que des actes répréhensibles graves ont été commis. Notre objectif est de veiller à la mise en place de politiques et de stratégies de formation et de communication efficaces afin de promouvoir un climat dans lequel les employés peuvent honnêtement et ouvertement soulever des préoccupations, sans crainte ou menace de représailles. Je souhaite informer le comité que le Bureau du conseiller en matière d'éthique jouit du plein appui du commissaire Elliott et de l'état-major supérieur de la GRC. Le commissaire s'attend à ce que mon bureau dirige les efforts en vue de renforcer le climat en matière d'éthique et d'intégrité à tous les paliers de la GRC²³.

Par ailleurs, le système de divulgation des actes répréhensibles au sein du gouvernement fédéral a changé depuis l'adoption de la *Loi sur la protection des fonctionnaires d'actes répréhensibles*, entrée en vigueur le 15 avril 2007. Cette loi exige des organisations qu'elles nomment un administrateur général chargé d'établir un mécanisme interne de gestion de la divulgation des actes répréhensibles. Elles doivent également nommer un agent supérieur qui aura la responsabilité de recevoir et de revoir les divulgations. La Loi interdit expressément les représailles. Elle crée aussi un commissaire à l'intégrité du secteur public qui pourra recevoir les divulgations de même que les plaintes relatives à des représailles.

Cette nouvelle loi crée des difficultés à la GRC puisque celle-ci doit désormais respecter deux régimes de divulgation des actes répréhensibles — le premier découlant de ses règlements en matière de dénonciation des infractions au code de déontologie et le second énoncé dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, qui s'applique à la fonction publique.

terme à la première enquête criminelle deux jours seulement après son déclenchement — et il a semblé hésiter à en amorcer une autre face aux preuves documentées d'actes répréhensibles mises au jour par la vérification interne. En outre, le comm. Zaccardelli était personnellement responsable de la mutation temporaire du surint. pr. Macaulay hors de l'organisation.

Le Comité est très déçu du comportement du comm. Zaccardelli. En tant que commissaire, il occupait un poste de direction et de confiance, mais il n'a pas répondu aux énormes attentes liées à un poste de cette importance. Le comm. Zaccardelli peut être largement blâmé de l'atteinte à la réputation de la GRC et de la baisse du moral des troupes qui ont été causées par ce scandale. Bien que le Comité n'ait reçu aucune preuve de l'implication du comm. Zaccardelli dans les irrégularités, ce dernier n'a rien fait pour veiller à ce que toutes les personnes impliquées soient tenues responsables en ordonnant rapidement le tenue d'une enquête approfondie et en prenant des mesures disciplinaires à l'encontre de tous les fautifs. Au contraire, il a fait comme s'il n'avait rien entendu lorsque des allégations d'abus de pouvoir ont été portées à son attention en 2001 et il a démis de leurs fonctions ceux qui avaient signalé les irrégularités afin qu'ils ne puissent donner d'autres détails sur ces irrégularités. Le commissaire de la GRC doit prêcher par l'exemple et son comportement doit être irréprochable. Malheureusement, le comportement du comm. Zaccardelli n'a pas été à la hauteur. Selon les témoignages recueillis, il ne se serait pas toujours laissé guider par les valeurs de la GRC que sont l'intégrité, l'honnêteté, le professionnalisme, la compassion, le respect et l'obligation de rendre compte. En conséquence, le Comité recommande :

Recommandation 4

Que la Chambre des communes exprime sa déception pour le manque de leadership dont a fait preuve l'ex-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada Giuliano Zaccardelli durant l'enquête sur les irrégularités découvertes dans la gestion des régimes d'assurances et de retraite de la GRC.

Les témoins de mesures de représailles à l'encontre d'employés qui divulguent des agissements répréhensibles sont moins enclins à dénoncer eux-mêmes les problèmes. Il en résulte un climat malsain de crainte et de méfiance, ce qui encourage les fauteurs de trouble et incite les autres à imiter leur comportement répréhensible. Il ne serait pas déraisonnable de conclure que le style de leadership du comm. Zaccardelli a contribué à une culture qui a permis les actes fautifs. Pour empêcher que de telles situations ne se reproduisent, la GRC doit modifier sa culture interne et ses pratiques en matière de divulgation d'actes fautifs.

dans leurs fonctions originales, si elles le souhaitent, toutes les personnes ayant été rétrogradées ou relevées de leurs fonctions.

Amélioration de la procédure de divulgation des actes répréhensibles

Pendant la période en question, la Politique du Conseil du Trésor sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail était en vigueur. Le surint. pr. Macaulay, M^{me} Revine et le comm. adj. Rogerson ont respecté cette politique, qui dispose que l'on doit épuiser tous les recours internes avant de communiquer avec le commissaire à l'intégrité de la fonction publique. M^{me} Revine a fait part de ses préoccupations à son supérieur. Le surint. pr. Macaulay ne pouvait faire de même parce qu'il était justement question de son supérieur, il s'est donc adressé au conseiller en matière d'éthique. Le comm. adj. Rogerson s'est entretenu avec son superviseur, qui ne l'a pas appuyé et a également communiqué avec le conseiller en matière d'éthique de l'époque. Ce dernier, le comm. adj. Spice, a expliqué au Comité qu'il était également possible de sortir de l'organisation :

Quand j'étais conseiller en matière d'éthique, j'étais également l'agent supérieur pour la dénonciation à l'interne d'actes répréhensibles en milieu de travail. C'était une politique du Conseil du Trésor. Selon la façon dont la politique était structurée — et la GRC devait l'appliquer — si une question avait atteint le niveau requis et que rien n'était fait, l'étape suivante était de se tourner vers l'extérieur de l'organisation, vers le commissaire à l'intégrité de la fonction publique, qui était M. Ted Keyserlingk à l'époque²¹.

Par ailleurs, l'ancienne politique du Conseil du Trésor interdisait les représailles. Or, comme le comm. adj. Spice a pris sa retraite en novembre 2003 et la personne qui l'a remplacé, Mike Séguin, avait été le superviseur de Dominic Crupi, le surint. pr. Macaulay et M^{me} Ravine ont perdu l'appui nécessaire pour trouver un recours hors de la GRC, étant donné que la culture paramilitaire de la GRC n'encourageait pas — et n'encourage toujours pas sans doute — ses membres à exposer les problèmes internes à des étrangers.

Il est malheureux que la GRC n'ait pas soutenu son personnel. Bien qu'elle ait été dotée d'une politique administrative relative à la divulgation d'actes fautifs, elle n'y a pas adhéré. Non seulement la GRC a hésité à faire la lumière sur les agissements en question, mais en plus elle a imposé des représailles aux dénonciateurs. Il incomrait au sous-ministre responsable, en l'occurrence le commissaire de la GRC, d'appliquer la politique. Or, le comm. Zaccardelli semble avoir été plus soucieux d'asseoir son autorité et son contrôle sur l'organisation que désireux de sanctionner les contrevenants et d'encourager les dénonciations. En 2001, il n'avait rien fait lorsque le s.é.-m. Lewis lui avait fait part pour la première fois de ses préoccupations sur les agissements de M. Ewanovich — il a mis un

relations fonctionnelles et qu'il a pris sa retraite de la GRC en 2004.) Le surint. pr. Macaulay a expliqué au Comité pourquoi il n'y a pas eu plus d'employés de la GRC qui ont signalé ces agissements :

En fin de compte, c'est là un message très clair signifiant aux employés de ne pas se faire remarquer. Avons-nous parlé de la raison pour laquelle d'autres ne se manifestent pas? Oui, nous l'avons fait. Et nous lui avons dit très clairement que nul n'était satisfait et que personne ne pensait que quelque chose allait être fait.¹⁸

Que le surint. pr. Macaulay, M^{me} Revine et le comm. adj. Rogerson aient décidé de révéler ces actes fautifs est d'autant plus méritoire que la culture dominante à la GRC mise davantage sur la loyauté et la discipline que sur l'intégrité et l'honnêteté. Dans de telles circonstances, la divulgation d'actes répréhensibles suppose un courage et une ténacité encore plus considérables. Chacune de ces personnes a souffert de s'être manifestée. Leur réputation et leur carrière ont été menacées au sein même de la GRC, et elles ont compromis leur santé et leurs relations personnelles. Le Comité est convaincu que ces personnes ont illustré les vraies valeurs de la GRC, à savoir l'honnêteté, l'intégrité, le professionnalisme, la compassion, le respect et la responsabilité. Par ailleurs, ceux qui ont fait subir des représailles à ces personnes ont fait montre de valeurs diamétralement opposées : manque d'intégrité, comportement non professionnel et manque de respect.

Le Comité est heureux que l'ancienne comm. Beverly Busson ait remis la Citation du Commissaire, la plus haute distinction de la GRC, au s.é.-m. Mike Frizzell, au s.é.-m. Ron Lewis, au surint. pr. Fraser Macaulay, à M^{me} Denise Revine et au s.é.-m. Steve Walker¹⁹. Le 21 novembre 2007, le Comité des comptes publics a présenté un rapport à la Chambre des communes dans lequel il félicitait ces cinq personnes, de même que le comm. adj. Bruce Rogerson²⁰, pour leurs actes. Le Comité est déçu de voir que la GRC n'a pas jugé bon de rétablir la réputation et l'honneur de ce dernier, bien que son intégrité et ses gestes courageux aient mené à une enquête par la Police provinciale de l'Ontario et à des mesures disciplinaires contre de nombreux hauts fonctionnaires de la GRC. Par conséquent de quoi, le Comité recommande :

Recommandation 3

Que la Gendarmerie royale du Canada félicite le commissaire adjoint Bruce Rogerson pour les efforts qu'il a déployés pour mettre un terme à l'acceptation de cadeaux et de marques d'hospitalité par des dirigeants de la GRC et qu'elle réintègre le plus rapidement possible

18 Réunion 49, 16 h 35.

19 Voir Tonda MacCharles, « High cost of whistleblowing: Five RCMP employees exposed a scandal at the top. Now they reflect on the price they paid », *Toronto Star*, 30 juin 2007, page A15.

20 Comité permanent des comptes publics, Premier rapport, 39e législature, 2e session, 21 novembre 2007.

Or, ce n'est pas le surint. pr. Macaulay, qui avait précédé M^{me} Burton au poste de directeur général, qui avait déclaré le poste de M^{me} Revine excédentaire. On ne sait donc trop comment cette décision a été prise. Ce qui est clair, toutefois, c'est que la situation a été extrêmement stressante pour M^{me} Revine et que son état de santé s'en est ressenti : elle a dû être en congé de maladie prolongé entre août 2004 et juin 2005 et, depuis ce temps, elle travaille à partir de chez elle. Elle est actuellement en médiation avec la GRC pour régler sa situation professionnelle.

Le Comité estime que M^{me} Revine a été de toute évidence punie pour s'être acharnée à révéler la mauvaise administration du régime de retraite. C'est ce que pense également David Brown, pour lequel « [c]ertains membres de la haute direction ont satisfait leur désir de voir partir M^{me} Revine en utilisant le processus de restructuration de la Direction des ressources humaines pour la forcer à quitter la GRC¹⁷ ». Toutefois, ni le Comité ni M. Brown n'ont pu déterminer avec précision comment on en est arrivé à déclarer M^{me} Revine excédentaire et qui en a pris la décision.

Outre le surint. pr. Macaulay et M^{me} Revine, le Comité a entendu le comm. adj. Bruce Rogerson, qui a expliqué qu'il a souffert sur le plan professionnel d'avoir tenté d'empêcher des haut gradés de la GRC de commettre des actes fautifs. En 2001, il aurait contesté le fait que des membres de la GRC, notamment des dirigeants, acceptent des cadeaux, sous forme notamment de billets à des parties de hockey et des tournois de golf. Il a consulté le conseiller en matière d'éthique, qui a convenu qu'un tel comportement ne devait pas être accepté. Le comm. adj. Rogerson a pris l'initiative d'envoyer un courriel aux dirigeants de la GRC pour leur demander de refuser ce type de cadeaux. Il les a également informés qu'il lancerait une enquête aux termes du code de déontologie, mais son superviseur de l'époque, Paul Gauvin, lui a alors dit qu'il n'y avait rien de mal à accepter de tels cadeaux. La Police provinciale de l'Ontario a ensuite été chargée de faire la lumière tant sur la question que sur plusieurs marchés à fournisseur unique. Peu après, le comm. adj. Rogerson a appris qu'il serait tenu responsable de l'enquête et a été éliminé de l'équipe de haute direction de la GRC. Puis on lui a offert une affectation normalement attribuée à un sergent d'état-major.

Il ne fait aucun doute que d'autres ont fait des révélations sous le sceau du secret, mais il est fort probable que la plupart se sont tus et ont fermé les yeux sur les agissements suspects de collègues, car ceux qui ont cherché à dénoncer des actes répréhensibles ont été de toute évidence sévèrement punis. (Le seul à ne pas avoir subi de représailles était le s.é.-m. Ron Lewis, sans doute parce qu'il était représentant des

Le Comité juge la version du comm. Zaccardelli tout à fait invraisemblable. Il n'est pas concevable de détacher quelqu'un contre son gré pour une « erreur de jugement » sans que cela ne soit perçu à juste titre comme une punition. Comme le surint. pr. Macaulay l'a affirmé, « pour moi, être démis de mes fonctions était une punition et un message clair envoyé aux autres¹⁴ ». Le comm. Zaccardelli a tenté d'expliquer qu'il reprochait au surint. pr. de ne pas lui avoir transmis suffisamment tôt ses doutes sur Jim Ewanovich, mais le surint. pr. ne pouvait avoir de preuves irréfutables de la mauvaise administration du régime de retraite tant que M^{me} Revine n'avait pas terminé son examen, amorcé en juin 2003. De plus, le moment où le surint. pr. Macaulay a eu connaissance des actes répréhensibles n'est pas un élément pertinent. Ce qui est pertinent, c'est la façon dont il fallait faire la lumière sur la situation pour demander des comptes aux responsables. Par ailleurs, le s.é.-m. Lewis avait déjà informé le comm. Zaccardelli des allégations d'actes répréhensibles — harcèlement et abus de pouvoir — de la part de M. Ewanovich fin 2001, mais le comm. Zaccardelli n'avait rien fait à l'époque. Il semble aussi étrange de tenir le surint. pr. Macaulay responsable de quelque chose qui aurait dû être parfaitement connu de la haute direction (M. Crupi a été réprimandé pour ses pratiques d'embauche et s'est vu enlever ses privilèges en matière de passation de contrats bien avant l'examen de M^{me} Revine).

Le Comité est convaincu que les actes de l'ancien commissaire à l'égard du surint. pr. Macaulay sont tout à fait inacceptables, voire suspects. Le comm. Zaccardelli peut avoir cherché à justifier à ses propres yeux que la mesure était à l'avantage du surint. pr. Macaulay, mais le Comité a néanmoins conclu qu'il s'agissait en fait d'une mutation punitive et, comme l'a précisé David Brown dans son rapport, « [l]e caractère injuste de cette mutation a envoyé le message suivant dans l'ensemble de l'organisation : quiconque annonce une mauvaise nouvelle au comm. Zaccardelli le fait à ses risques et périls¹⁵ ».

C'est lors d'une réunion sur la restructuration de la Direction des ressources humaines tenue en février 2004 que Denise Revine a découvert que son avenir à la GRC était menacé, car son nom ne figurait pas sur les nouveaux organigrammes. En avril, Rosalie Burton, directrice générale des Systèmes et stratégies en matière de ressources humaines, a fait savoir à M^{me} Revine qu'elle n'avait plus d'emploi à la GRC, son poste ayant été éliminé par suite de compressions budgétaires. M^{me} Revine était donc devenue excédentaire. M^{me} Burton a expliqué au Comité que la décision concernant M^{me} Revine avait été prise avant son arrivée :

Le 11 septembre 2003 ou avant, alors que je n'avais pas encore été nommée directrice générale par intérim, 12 employés avaient été déclarés excédentaires, dont

14 Réunion 46, 15 h 40.

15 Rapport Brown, paragraphe 1.3.2.

MM. Ewanovich et Crupi au commissaire adjoint John Spice, qui était le conseiller en matière d'éthique. Ce dernier a discuté du dossier avec d'autres hauts fonctionnaires, notamment son homologue Barbara George. Cette dernière a insisté pour que le surint. pr. Macaulay exprime ses craintes au comm. Zaccardelli. Le surint. pr. Macaulay a fait savoir au Comité qu'il avait hésité à signifier ses inquiétudes au comm. Zaccardelli, car ils ne faisaient que commencer à réunir des preuves sur les agissements en question. Quoi qu'il en soit, la comm. adj. George a conduit le surint. pr. Macaulay chez le comm. Zaccardelli le 17 juin 2003 pour discuter des constatations de M^{me} Revine. À la fin septembre, le surint. pr. Macaulay et M^{me} Revine ont rencontré le comm. adj. John Spice et les responsables de la vérification externe.

En janvier 2004, étant donné qu'aucune enquête criminelle ne semblait devoir être menée après la vérification interne d'octobre 2003, le s.é.-m. Lewis a demandé à M^{me} Revine de l'aider à demander officiellement à la comm. adj. George, qui avait alors été promue DPRH, que soit déclenchée une enquête criminelle. Une deuxième enquête criminelle a débuté en mars 2004. Le décalage entre la fin de la vérification interne et le début de l'enquête criminelle sera discuté plus loin, dans la section sur l'examen externe.

Représailles

Il ne fait absolument aucun doute que le surint. pr. Macaulay et M^{me} Revine ont beaucoup contribué à mettre au jour la mauvaise administration du régime de retraite. Or, au lieu d'être félicités pour leur diligence et leur intégrité, ils ont fait l'objet de représailles.

En septembre 2003, la comm. adj. George a fait savoir au surint. pr. Macaulay que le comm. Zaccardelli avait décidé de le détacher auprès du ministère de la Défense nationale. Le comm. Zaccardelli estimait que cette mutation était justifiée par le retard avec lequel le surint. pr. Macaulay avait fait connaître ses inquiétudes. Il s'est expliqué ainsi devant le Comité : « J'ai considéré, à titre de commissaire, qu'il avait commis une sérieuse erreur de jugement en ne parlant pas de ce qu'il avait appris près d'un an et demi plus tôt¹¹. » Bien qu'affirmant que le surint. pr. Macaulay avait fait une erreur de jugement, le comm. Zaccardelli déclarait néanmoins que « le départ du surintendant principal Fraser Macaulay s'inscrivait dans le cadre de cette réorganisation. Il s'agissait non de le punir, mais de redresser et d'améliorer la situation. Je voulais aussi lui donner l'occasion de sortir de là pour aller s'épanouir ailleurs. »¹² Selon le comm. : « Il n'y a pas de mutation punitive à la GRC [...]¹³ Je n'ai jamais, au grand jamais, muté ou fait muter qui que ce soit en guise de punition. »

11	Réunion 49, 18 h 20.
12	<i>Ibid.</i>
13	<i>Ibid.</i> , 16 h 35.

actes répréhensibles et les protéger des mesures de représailles, mais il importe que cette Loi soit conforme à l'actuel code de déontologie de la GRC⁹.

Divuligation d'actes répréhensibles dans l'administration du régime de retraite

Début 2003, des dirigeants de la GRC se sont plaints auprès du sergent d'état-major Ron Lewis, en sa qualité de représentant des relations fonctionnelles¹⁰, de cas d'abus de pouvoir, de népotisme et de détournement de fonds appartenant au régime de retraite au sein de la Direction des ressources humaines. Le 28 mai 2003, le sergent d'état-major Lewis a rencontré le commissaire Giuliano Zaccardelli, à qui il a fait part de ces allégations et présenté une plainte officielle. Le 5 juin, il demandait officiellement par écrit que soit lancée une enquête criminelle. Il a déclaré avoir agi sur l'instruction du comm. Zaccardelli, ce que nie ce dernier. (Le Comité n'a pu établir la version exacte des faits.) Quoiqu'il en soit, le commissaire a clos l'enquête le 25 juin et demandé une enquête interne.

Au printemps 2003, indépendamment des mesures prises par le s.é.-m. Lewis, Denise Revine, fonctionnaire travaillant à la Direction des ressources humaines, sous la supervision du surintendant en chef Fraser Macaulay, a été chargée de mener une révision des services votés au sein de la direction, afin d'établir si le financement était suffisant et d'étudier l'affectation optimale des ressources. Peu après avoir commencé cette révision, M^{me} Revine a découvert ce qu'elle estimait être un important gaspillage et, peut-être même, de la fraude et de la corruption dans l'administration du régime de retraite de la GRC. Elle s'est aperçue que de nombreux articles imputés au compte de pension de retraite et à la caisse de retraite (code d'interclassement N2020) n'étaient pas directement liés à la prestation du régime de retraite (frais d'accueil, cadeaux aux fournisseurs, formation linguistique et salaires d'employés non affectés à des projets liés à l'administration du régime). De plus, elle s'est rendu compte que certaines nominations reposaient sur le népotisme et le favoritisme, que les normes et les méthodes de passation de contrats n'avaient pas été respectées et qu'il y avait peut-être même eu conflit d'intérêts. Les principales personnes visées étaient le dirigeant principal des Ressources humaines (DPRH), Jim Ewanovich, et Dominic Crupi, directeur du Centre national des politiques en rémunération, tous deux responsables de l'impartition de l'administration du régime de retraite de la GRC.

M^{me} Revine a fait part de ses constatations au surint. pr. Macaulay au début de juin 2003, puis a communiqué ses préoccupations à l'égard des agissements de

- | | |
|----|---|
| 9 | On évitera le plus souvent ici le terme « dénonciation », car certains le jugent péjoratif, alors que d'autres ne voient dans la divulgation d'actes répréhensibles qu'une manifestation de sa conscience professionnelle. |
| 10 | Le Programme des représentants des relations fonctionnelles est le programme officiel des relations de travail à la GRC. Les représentants sont élus par les membres de la GRC, dont ils font valoir les intérêts et les préoccupations auprès de la direction. |

Par ailleurs, le Comité reconnaît les efforts déployés pour rembourser au régime de retraite les dépenses superflues qui ont été engagées, mais il s'inquiète du mode de calcul des dépenses imputées indument au régime de retraite. Le sous-commissaire Gauvin a indiqué au Comité que la GRC avait revu toutes les transactions de plus de 50 000 \$ afin d'établir si celles-ci auraient dû être imputées aux crédits parlementaires plutôt qu'au régime de retraite⁷. La GRC a ensuite remboursé ou crédité le régime de retraite d'environ 3,4 millions de dollars⁸. Il est toutefois fort probable que de nombreuses dépenses de moins de 50 000 \$ aient été imputées à tort au régime de retraite. Cela signifie que les centaines de milliers de dollars dus au régime de pension n'ont peut-être pas été recouvrées. Même si cela n'aura pas d'effet sensible sur la capacité du régime de retraite d'honorer ses obligations, le principe demeure : des sommes appartenant aux retraités actuels et futurs de la GRC ont été dépensées en postes non liés à l'administration du régime de retraite. Étant convaincu que l'on doit respecter les retraites des membres de la GRC, le Comité recommande :

Recommandation 2

Que la Gendarmerie royale du Canada revoie toutes les opérations imputées au régime de retraite au cours des exercices allant de 2000-2001 à 2003-2004 et rembourse toutes les sommes qui auraient dû être imputées à autres choses.

DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Le but de la vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général était d'établir si la GRC avait correctement répondu aux conclusions d'une vérification interne et d'une enquête criminelle, lesquelles n'auraient jamais été effectuées sans le dévouement de plusieurs employés de la GRC. C'est grâce à la ténacité du sergent d'état-major Ron Lewis (qui a pris sa retraite de la GRC en 2004), du surintendant principal Fraser Macaulay et de M^{me} Denise Revine que les actes répréhensibles commis dans l'administration du régime de retraite de la GRC ont été révélés. Malheureusement, le surint. pr. Macaulay et M^{me} Revine ont fait l'objet de représailles. Le Comité a également appris que le commissaire adjoint Bruce Rogerson avait fait l'objet de mesures de représailles pour avoir divulgué une affaire différente ayant trait à des comportements contraires à l'éthique au sein de la GRC. La nouvelle *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* devrait permettre aux membres de la GRC de divulguer plus facilement les

recommandations. En effet, à propos des dépenses superflues de 1,33 million de dollars imputées aux régimes de retraite et d'assurances dont seulement 270 000 \$ avaient été remboursés ou crédités, le sous-commissaire Paul Gauvin a déclaré :

Je peux annoncer aujourd'hui que tout ce qui a été imputé au fonds de pension qui n'aurait pas dû l'être a maintenant été restitué. J'ai rencontré vendredi le sous-ministre des Travaux publics, qui a accepté de rembourser la moitié du solde restant des factures de CVC [Conseils et Vérification Canada]. Le Conseil du Trésor rembourse l'autre moitié. Le fonds de pension est donc exactement là où il devrait être⁵.

Le Comité est heureux de voir que le gouvernement a enfin pris d'autres mesures pour rembourser le régime de retraite de la GRC. Il reste toutefois encore à régler cinq points qui ont été signalés par la vérificatrice générale.

Le Comité a également entendu des témoignages selon lesquels des membres de la GRC ont demandé à celle-ci de leur rembourser leurs frais de golf engagés à St. Andrews-by-the-Sea lorsqu'ils assistaient à une conférence, en les incluant dans leur note d'hôtel. Le sous-commissaire, Paul Gauvin, a déclaré au Comité qu'il avait remboursé la GRC de ces frais et qu'il avait écrit à d'autres leur demandant de faire la même chose⁶. On ne sait pas encore clairement si tous ceux qui ont profité incorrectement de cet avantage ont remboursé le fonds de pension.

Cela fait plus d'un an que le travail du Bureau du vérificateur général est terminé. La GRC aurait dû pouvoir faire des progrès substantiels à l'égard de la plupart, voire de la totalité des recommandations. Le Comité accepte et appuie les recommandations de la vérificatrice générale et aimerait connaître les progrès accomplis à ce sujet et ce qu'il reste à faire. En conséquence de quoi, le Comité recommande :

Recommandation 1

Que la Gendarmerie royale du Canada fournisse au Comité des comptes publics un rapport d'étape détaillé, d'ici le 31 mars 2008, sur l'application des recommandations que la vérificatrice générale a formulées au chapitre 9 de son Rapport de novembre 2006. Ce rapport devrait renfermer la confirmation quant à savoir si ceux qui ont participé à la partie de golf à St. Andrews-by-the-Sea ont remboursé le fonds de pension de la GRC des avantages dont ils ont incorrectement profité.

Les vérificateurs ont conclu que la GRC avait dûment corrigé les lacunes sur le plan du contrôle qu'avaient révélées les vérifications internes et l'enquête criminelle du Service de police d'Ottawa. Toutefois, le bureau du vérificateur général a estimé à la fin de la vérification, en octobre 2006, que la GRC devait encore :

- s'assurer que les enquêtes externes sur ses activités sont conçues de sorte qu'elles sont menées de manière indépendante et impartiale, dans les faits et en apparence;
- examiner les montants imputés aux régimes de retraite et d'assurances, pour lesquels la GRC a reçu des services et des travaux de faible valeur, et déterminer si les régimes doivent être remboursés ou crédités;

- soumettre les analyses de rentabilité servant à appuyer les projets d'envergure à des examens internes pertinents;

- s'assurer que des principes d'imputation sont en place pour les régimes d'assurances et déterminer si les montants imputés aux comptes des régimes d'assurances auraient dû être payés par la GRC;

- s'assurer que le contrat d'administration des régimes d'assurances est attribué à la suite d'un appel d'offres;

- obtenir des éclaircissements au sujet du pouvoir de la GRC de percevoir les cotisations et de gérer les régimes³.

Chacun de ces points fait l'objet d'une recommandation, que la GRC a acceptée. Lors de son premier témoignage devant le Comité, l'ancienne commissaire Beverly Bussan s'est engagée à appliquer les recommandations :

À titre de commissaire de la GRC, je tiens à assurer votre comité que toutes les recommandations découlant du chapitre 9 du Rapport de la vérificatrice générale seront mises en œuvre. La majorité de ces recommandations ont déjà fait l'objet de démarches, et nous entreprenons actuellement des mesures correctives pour ce qui est des quelques recommandations qui n'ont pas encore été appliquées⁴.

Le Comité est encouragé par l'esprit de coopération qu'a manifesté la comm. Bussan. De plus, il a appris au cours de son étude que l'on avait donné suite à l'une des

3 Vérificatrice générale du Canada, Rapport de novembre 2006, Chapitre 9 : L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada, paragraphe 9.59.
4 Réunion 41, 15 h 35.

normal, les sous-ministres, sous la direction de leurs ministres, sont responsables de l'administration de leur ministère. Le commissaire de la GRC relève du ministre de la Sécurité publique du Canada, mais, en raison du principe de l'indépendance de la police, les différentes personnes qui se sont succédé à la tête de ce ministère ont adopté une approche passive pour tout ce qui concerne les opérations et l'administration de la GRC, ce qui n'a pas été, comme on l'a vu, à l'avantage de cette dernière. Il serait possible d'assurer une plus grande surveillance à la GRC en modifiant sa structure de gouvernance de manière à avoir un conseil civil de responsabilisation des services de police.

Peu après avoir commencé son étude, le Comité s'est rendu compte que cela n'était pas le meilleur moyen de mener une enquête complète sur le sujet et il a donc adopté une motion appelant à une enquête publique complète. Malheureusement, le gouvernement n'étant pas d'accord, un enquêteur indépendant a été nommé pour examiner les questions à huis clos, puis un groupe de travail a été chargé de se pencher sur les questions de gouvernance et de culture à la GRC. Un grand nombre de membres du Comité continuent de croire qu'une enquête publique est nécessaire pour faire la lumière sur les allégations d'irrégularités. Cependant, le Comité reconnaît que le gouvernement ne souscrit pas à cette approche et a suivi une voie différente.

Dans une section intitulée « Constatations clés » sont présentés un résumé des principaux éléments du présent rapport et un compte rendu d'observations qui ne cadrent pas nécessairement dans l'exposé plus narratif présenté dans ces pages.

RAPPORT D'ÉTAPE

L'étude qu'a menée le Comité sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC a commencé par la vérification du Bureau du vérificateur général sur le sujet. En novembre 2006, celui-ci déposait un rapport qui comprenait un chapitre intitulé *L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada*. À la première réunion du Comité sur les constatations de la vérification, le vérificateur général adjoint, Hugh McRoberts, a décrit l'objectif de la vérification en ces termes :

Notre vérification visait à déterminer si la GRC avait réagi de manière adéquate aux conclusions de la vérification interne et de l'enquête criminelle menée par le Service de police d'Ottawa. Nous n'avons pas revérifié les allégations d'abus qui avaient déjà fait l'objet d'une enquête et d'une vérification interne. Par contre, nous avons examiné de nouvelles allégations portées à notre attention pendant notre vérification. De plus, nous avons vérifié si l'enquête du Service de police d'Ottawa avait été menée de manière indépendante et sans ingérence de la GRC, ni parti pris².

puissent plus facilement licencier sur le champ des fonctionnaires reconnus coupables de fautes graves. Personne d'autre n'a fait l'objet de sanctions disciplinaires parce que la GRC a attendu trop longtemps pour commencer sa procédure disciplinaire. En obligeant les fonctionnaires responsables à prendre des mesures en cas de violation du Code de conduite dans les délais prescrits, on pourrait davantage à l'avenir tenir les membres de la GRC responsables de leurs actes.

La GRC a reçu deux demandes de renseignements en vertu de la Loi sur l'accès à l'information concernant la vérification interne et le rapport sommaire du Service de police d'Ottawa. Il a fallu près d'un an à la GRC pour transmettre les renseignements demandés, alors que ces demandes de renseignements doivent normalement être traitées dans les 30 jours. Les documents ont été envoyés à deux firmes d'avocats, pour avis juridique, et à une personne nommée dans le rapport de police, pour commentaires. La GRC doit faire plus pour répondre rapidement aux demandes d'information et se protéger contre toute perception de conflit d'intérêts. Toutefois, pour pouvoir donner suite au grand nombre de demandes qu'elle reçoit, la Sous-direction de l'accès à l'information de la GRC doit disposer de l'appui de la haute direction et de ressources suffisantes.

Le Service de police d'Ottawa (SPO) a mené une enquête criminelle sur les irrégularités décelées dans l'administration du régime de retraite. Il a fallu toutefois beaucoup insister pour que l'enquête commence; l'équipe d'enquêteurs était composée essentiellement de membres de la GRC qui travaillaient dans les bureaux de la GRC; selon un protocole d'entente entre le SPO et la GRC, l'enquêteur supérieur du SPO relevait d'un agent de la GRC, le commissaire adjoint David Gork; et l'on a prétendu que le volet de l'enquête portant sur les assurances avait été clos prématurément. L'enquêteur indépendant, David Brown, a conclu que l'enquête n'était pas indépendante. Un examen civil externe devrait permettre que les enquêtes de la police soient conduites conformément à la Loi et aux normes en matière d'éthique. Mais la Commission des plaintes du public contre la GRC n'a pas le pouvoir de mener ses propres examens et a un accès limité aux renseignements détenus par la GRC. Avec des pouvoirs accrus, la Commission pourrait approfondir ses examens des politiques et pratiques de la GRC.

Dans l'affaire qui nous occupe, il y a eu violation des normes éthiques, normalement élevées, de la GRC. La haute direction de la Gendarmerie a malheureusement laissé se développer une culture qui a découragé la divulgation des actes répréhensibles et n'a pas tenu les contrevenants responsables de leurs actes. C'est ainsi que s'est établi un climat de méfiance parmi les employés de la GRC. Cet organisme a bien un conseiller en matière d'éthique chargé de promouvoir des normes de comportement éthique, mais il fait partie de la structure de gestion hiérarchique; il faudrait donc qu'il se dote d'un organe plus indépendant en matière deontologique. Un conseiller en éthique indépendant pourrait veiller à ce que la haute direction impose une reddition de comptes en matière d'éthique et y soit contrainte dans certains cas.

L'importance de l'éventail des problèmes décelés pendant l'étude montre que la GRC souffre de graves lacunes sur le plan de la gestion et de l'administration. En temps

Pour commencer, le Comité a tenu une audience sur la vérification effectuée par le Bureau du vérificateur général. La GRC a accepté les recommandations de la vérificatrice générale et s'est engagée à les mettre en œuvre. Beaucoup de temps s'étant écoulé depuis la fin de la vérification, un rapport d'étape serait utile pour tenir le Comité et le public au courant des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations.

Sans la détermination de plusieurs employés de la GRC qui se sont battus sans relâche pour mettre au jour les fautes commises dans la gestion du régime de retraite, il aurait été impossible de mener les diverses vérifications et enquêtes. Or, loin d'être félicitées pour leurs efforts, ces personnes ont fait l'objet de mesures de représailles. Au lieu d'encourager la divulgation des actes répréhensibles, la haute direction de la GRC a créé un climat de crainte et de méfiance. La GRC s'est engagée à modifier sa culture et ses pratiques en matière de divulgation d'actes répréhensibles, mais elle doit faire en sorte que les procédures mises en place pour la révélation d'infractions à son code de déontologie soient conformes à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Les premiers actes fautive ont été commis lorsque la GRC a décidé de confier à une entreprise spécialisée l'administration de son régime de retraite, et les problèmes se sont accumulés par la suite. L'entreprise ayant obtenu le contrat est aussi celle qui avait défini les différentes options exposées dans l'analyse de rentabilité en faveur de l'impartition; on a passé outre aux procédures normales de dotation et fait du favoritisme; on a fait appel à Conseils et Vérification Canada pour conclure des contrats sur appel d'offres restreint, fractionné les marchés et établi des contrats rétroactivement pour des travaux déjà effectués. On a également utilisé une entreprise fantôme, Albotech, pour contourner les règles après-emploi et accordé des contrats à d'anciens fonctionnaires. Il faut que la GRC veille à ce que ses employés soient dûment formés dans la passation de contrats et que le gouvernement examine les moyens de mieux faire appliquer les règles après-emploi.

La GRC a également décidé d'impartir l'administration de ses régimes d'assurances. C'est son assureur, la Great-West, compagnie d'assurance-vie, qui a effectué les travaux préparatoires, mais celle-ci s'est vite estimée incapable de respecter toutes les exigences; on l'a alors convaincue d'agir comme intermédiaire pour les paiements qui seraient faits à Morneau Sobeco, qui a obtenu le contrat d'administration du régime de retraite. Étant donné que ce contrat n'a pas été octroyé selon les règles, il devrait faire l'objet d'un appel d'offres au plus vite. On a aussi fait part au Comité d'allégations de transferts de fonds entachés d'irrégularités des régimes d'assurances aux régimes de retraite ainsi que de falsifications du compte rendu de réunion afin d'approuver ces transferts.

Les deux employés de la GRC, Jim Ewanovitch et Dominic Crupi, essentiellement responsables des irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances ont fini par être licenciés. La GRC a toutefois continué de les rémunérer pendant de nombreux mois après que la vérification interne eut fait la lumière sur ces irrégularités. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faire en sorte que les ministères

RESTAURER L'HONNEUR DE LA GRC EN RÉGLANT LES PROBLÈMES QUE POSE L'ADMINISTRATION DE SES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

INTRODUCTION

La Gendarmerie royale du Canada, ou GRC, est une institution et un emblème canadiens. Partout au monde, on reconnaît instantanément l'uniforme en serge rouge qui la distingue. Depuis sa création en 1873, la GRC a acquis une solide réputation pour son excellent travail policier et ses normes élevées en matière d'intégrité et d'éthique. Ses 25 000 membres réguliers et civils font preuve d'un grand dévouement et fournissent une contribution cruciale à la sécurité et au bien-être des Canadiens.

Malheureusement, la réputation acquise de haute lutte par la GRC a été ternie par les agissements de quelques-uns. En 2003, il y a eu à la GRC des allégations de fraude et d'abus dans l'impartition de l'administration des régimes de retraite et d'assurances qui ont rapidement conduit à une vérification interne, une enquête criminelle et des mesures disciplinaires.

En novembre 2006, le Bureau du vérificateur général déposait un rapport sur l'enquête qu'il avait menée pour vérifier si la GRC avait réagi de manière adéquate aux conclusions de sa vérification interne et de l'enquête subséquente menée par le Service de police d'Ottawa. Le Comité des comptes publics a commencé son étude par une audience sur cette vérification. Il a entendu plusieurs témoins qui ont exposé des allégations beaucoup plus troublantes que les préoccupations soulevées dans le rapport de la vérificatrice. C'est ainsi que le gouvernement en est arrivé à nommer un enquêteur indépendant et que le Comité a décidé de mener sa propre enquête détaillée, pour laquelle il a tenu 15 audiences publiques et entendu 61 témoins.

Le présent rapport est l'aboutissement de ces audiences et contient les constatations et les recommandations du Comité. Ce n'est pas un exposé exhaustif des preuves présentées¹, mais plutôt une discussion des nombreuses grandes questions soulevées pendant les audiences. En voici un bref survol.

1 Le lecteur trouvera davantage de détails sur les événements traités ici dans le rapport de l'enquêteur indépendant relatif aux allégations touchant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Une question de confiance, juin 2007 (rapport Brown), et dans celui de la vérificatrice générale du Canada, Rapport de novembre 2006, Chapitre 9 : L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada. En outre, divers témoins ont déposé de nombreux documents auprès du Comité. On peut obtenir d'autres renseignements sur ces documents en communiquant avec le greffier du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

Culture éthique	59
Conseiller en éthique	62
GOVERNANCE	65
ENQUÊTE PUBLIQUE	68
Historique	68
Questions non résolues	69
CONCLUSION	71
CONSTATATIONS CLÉS	74
LISTE DES RECOMMANDATIONS	77
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	85
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	91
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS	93
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NPD	95
PROCÈS-VERBAL	97

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
RAPPORT D'ÉTAPE	4
DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES	7
Divulgarion d'actes répréhensibles dans l'administration du régime de retraite	8
Représailles	9
Amélioration de la procédure de divulgation des actes répréhensibles	13
L'IMPARTITION DE L'ADMINISTRATION DU RÉGIME DE RETRAITE	22
Népotisme et irrégularités dans la passation des contrats	23
Formation	27
Les exigences relatives à l'après-mandat	29
Présentation de rapports au Parlement	32
IMPARTITION DE L'ADMINISTRATION DU RÉGIME D'ASSURANCES	34
Pouvoir du Conseil du Trésor	37
SYSTÈME DISCIPLINAIRE	39
Processus de congédiement	43
Limite de temps pour l'application du code de déontologie	45
EXAMEN EXTERNE	46
Enquête criminelle	46
Examen civil	51
ACCÈS À L'INFORMATION	54
Traitement des demandes	55
ÉTHIQUE	59

LE COMITÉ PERMANENT COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié Chapitre 9, L'administration des régimes de retraite et d'assurances – Gendarmerie royale du Canada du Rapport de novembre 2006 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

Jean-Yves Laforest
David Sweet

MEMBRES

David Christophenson
Brian Fitzpatrick
Mark Holland
L'hon. Charles Hubbard
Mike Lake
Marcel Lussier
Pierre Poilievre
John Williams
Borys Wrzenewskyj

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Hon. Carolyn Bennett
Robert Bouchard
Cheryl Gallant
Gerald Keddy
Hon. John McKay
Joe McGuire
Louis Plamondon
Yasmin Ratansi
L'hon. Bryon Wilfert

GREFFIER DU COMITÉ

Justin Vaive

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Alex Smith
Lydia Scratch

**RESTAURER L'HONNEUR DE LA GRC EN
RÉGLANT LES PROBLÈMES QUE POSE
L'ADMINISTRATION DE SES RÉGIMES DE
RETRAITE ET D'ASSURANCES**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

Décembre 2007

39^e LÉGISLATURE, 2^{ème} SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

39^e LÉGISLATURE, 2^{ème} SESSION

Décembre 2007

L'hon. Shawn Murphy, député

Le président

Rapport du Comité permanent
des comptes publics

RESTAURER L'HONNEUR DE LA GRC EN
RÉGLANT LES PROBLÈMES QUE POSE
L'ADMINISTRATION DE SES RÉGIMES DE
RETRAITE ET D'ASSURANCES

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

